

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

Ф 4
М 63

**МИР БЕЗ ГРАНИЦ —
ВОЙНА БЕЗ ФРОНТОВ?**

Под редакцией В.Е. Хвоцева

Челябинск
Издательство ЮУрГУ
2002

Мир без границ – война без фронтов? / Под редакцией В.Е. Хвошева. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2002. – 381 с.

В коллективной монографии представлены работы участников Второй Всероссийской научно-практической конференции «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики», которая была организована Южно-Уральским государственным университетом и Юго-Восточным региональным управлением пограничной службы Российской Федерации и состоялась 27–28 июня 2002 года в г. Челябинске.

Актуальность рассматриваемой тематики в начале XXI века существенно возросла и продолжает увеличиваться как из-за усиления военной конфронтации в мире, так и в связи с обострившимися угрозами международного терроризма. Сложившаяся ситуация предъявляет повышенные требования к вопросам теории и практики безопасности и пограничной политики.

В этих условиях представляется оправданной любая попытка анализа и обсуждения соответствующих глобальных и региональных проблем. Особенно важно обратить внимание заинтересованных служб и широкой общественности на необходимость укрепления безопасности и границ юго-восточных рубежей России.

Книга может быть полезной для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, научных сотрудников и практиков, интересующихся проблемами укрепления национальной безопасности и совершенствования пограничной политики.

Монография подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, администрации Челябинской области (проект 02-03-00151г/Т) и участия Челябинского отделения Российской ассоциации политических наук.

Рецензенты:

доктор философских наук, профессор *Ф.М. Землянский*;
доктор исторических наук, профессор *А.В. Сперанский*;
доктор исторических наук, профессор *А.Б. Цфасман*.

1. ПРЕДИСЛОВИЕ.

26–27 апреля 2001 года в г. Челябинске усилиями Южно-Уральского государственного университета и Юго-Восточного регионального управления пограничной службы Российской Федерации была организована Всероссийская научно-практическая конференция «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики». На конференции рассматривались философские, политические, экономические, исторические и многие другие аспекты безопасности личности, общества, государства и, связанные с ними, многочисленные проблемы современной государственной границы России. Актуальность, многообразие и неисчерпаемость темы, особенно отмеченные форумом, побудили участников собраться вновь 27–28 июня 2002 года на Вторую Всероссийскую научно-практическую конференцию. Новый пласт вопросов, рассмотренных учеными и практиками, перспективы продолжения исследований, незатухающий интерес к предмету оставляют уверенность в необходимости продолжения работы в этом направлении.

Совсем недавно мы – южноуральцы – начали осознавать тот факт, что превратились из жителей географического центра Советского Союза в население пограничной территории Российской Федерации. Толчком этому послужило развертывание пограничной службы на российско-казахстанской границе и высокая активность пограничников, стремящихся исполнить свой долг в сложных условиях. По-видимому, недостаток сил и средств для охраны границ в немалой степени стимулировал поиск относительно дешевых резервов укрепления рубежей государства и, в конечном итоге, зложил фундамент прочного и неформального союза пограничников с университетской наукой. На этой почве сформировалось и пространство научных и практических интересов сторон. Оно включало в себя субъекты федерации, граничащие с Казахстаном: Алтайский край, Волгоградскую, Курганскую, Новосибирскую, Омскую, Оренбургскую, Самарскую, Саратовскую, Тюменскую, Челябинскую области. Вместе перечисленные субъекты объединяет наличие у каждого из них участка российско-казахстанской границы, создающего ряд близких по сути проблем безопасности и пограничной политики. Вслед за пограничниками мы стали называть эту территорию Юго-Востоком России и предприняли попыт-

ки организовать здесь регулярные исследования. Научное и методическое обеспечение этих исследований осуществлялось кафедрой политологии ЮУрГУ, организационное и аналитическое – Информационно-аналитическим отделом ЮВРУПС РФ.

Одним из первых практических шагов, предпринятых нами в этом направлении, была разработка социальных паспортов приграничных территорий, примыкающих к российско-казахстанской границе.¹

¹ Человек и граница. Алтайский край. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Волгоградская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 22 с.; Человек и граница. Курганская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Новосибирская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 27 с.; Человек и граница. Омская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Оренбургская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 36 с.; Человек и граница. Самарская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 20 с.; Человек и граница. Саратовская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Тюменская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 19 с.; Человек и граница. Челябинская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 30 с.; Человек и граница. Приволжский федеральный округ. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Сибирский федеральный округ. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Уральский федеральный округ. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.; Человек и граница. Российско-казахстанское приграничье. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 69 с.

Результатом же предварительного осмысления проблем безопасности и границ был вывод об их специфичности в современных условиях и необходимости привлечения к пограничной политике и укреплению безопасности институтов гражданского общества и неорганизованного населения.²

Социальная паспортизация российско-казахстанского приграничья помогла нам рассчитать выборки и организовать два масштабных социологических опроса.³ Целью опросов было не только выявление актуальных проблем безопасности и пограничной политики, но и подготовка основы для последующего систематического мониторинга состояния «пограничного сознания» населения, анализ которого входит в наши планы.

Данные исследований текущего года⁴ подтверждают гипотезу, что характерными чертами нового поколения россиян являются пониженная чувствительность к опасностям и легкомысленное отношение к границам.

Нельзя забывать, что одной из важных задач вузовской науки является наполнение научным содержанием учебного процесса. К сожалению, проблемы безопасности и границ не находят достойного отражения в программах высшей школы. Сегодня студент современного российского университета может рассчитывать лишь на короткие курсы по безопасности жизнедеятельности или, в лучшем случае, познакомиться со спецкурсами по экономической безопасности. В учебниках по политологии, предметом которой, в первую очередь, являются процессы, связанные с безопасностью и границами, редко встречается даже упоминание о соответствующих понятиях. Нет их и в образовательных стандартах и энциклопедиях по политологии. И если пренебрежение к государственной границе в наше время стало

² В.Е.Хвощев, Р.Ш.Муллянов Пограничная политика и безопасность. Опыт регионального анализа. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – 350 с.

³ Первый – осенью 2000 года. Опрос проводился в 10 приграничных субъектах РФ по анкете «Человек и граница», N= 8240. Второй – осенью 2001 года. Опрос проводился в 10 приграничных субъектах РФ по анкете «Безопасность и граница», N= 9184.

⁴ Безопасность и граница. Российско-казахстанское приграничье. Одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2002. – 20 с.

едва ли не общепринятой нормой (у многих граница ассоциируется с досадной помехой свободе), то, как же можно объяснить игнорирование проблем безопасности?

Оказывается, очень просто. Одно из самых важных понятий последнего столетия не имеет удовлетворительной научной проработки. Им охотно пользовались и пользуются дипломаты, для того, чтобы облагораживать свои не всегда гуманные намерения, и политики, чтобы увлекать народ на трудовые подвиги или призывать к терпению. Безопасность была и остается пропагандистским штампом с широким и неопределенным смысловым содержанием.

Вполне естественно, что интерес к предмету пропаганды усиливается или затухает в зависимости от политической конъюнктуры. Этот факт наглядно отражается в Посланиях президентов Федеральному Собранию РФ. В них заметны наивное благодушие по отношению к безопасности России в середине 90-х годов XX века и снижение примерно с того же времени интереса высших политических руководителей к проблемам государственных границ.⁵

В отличие от пропаганды наука менее подвержена меняющейся конъюнктуре и способна более объективно и последовательно решать проблемы безопасности и границ. А проблемы эти в последние годы стремительно актуализируются. Особенно остро вопросы безопасности и пограничной политики встали перед человечеством после террористических актов в Нью-Йорке осенью 2001 года. События эти имели заметные последствия и для нашей страны и для нашего региона.⁶

И все же борьба с международным терроризмом вряд ли может быть успешной без точного понимания ее конечной цели – обеспечения безопасности личности, общества, государства. Тем не менее и в наше время в представлениях о безопасности нет единства взглядов, а имеют хождение и сторонников, по крайней мере, три различные позиции.

Первая из них отождествляет безопасность с военной мощью государства. Логика такого понимания предельно проста – опасности

⁵ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е.Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 12 – 13.

⁶ Р.Ш.Муллаянов, В.Е.Хвоцев Активизация международного терроризма и новые проблемы российско-казахстанской границы // Вестник Южно-Уральского государственного университета (Серия 1: Социально-гуманитарные науки). 2002. № 1. С. 75 – 79.

подстерегают слабого, поэтому для укрепления безопасности необходимо вооружаться. Однако сила, как правило, пренебрегает согласием, а значит, безопасность, построенная на ней, бывает относительной и не может быть всеобщей. Преодоление этого противоречия – «дилеммы безопасности», как показывают многочисленные бесплодные попытки, невозможно и с помощью налаживания «баланса сил», поскольку равновесие в международных отношениях ненадежно и переходяще. Более того, события сентября 2001 года наглядно опровергли достаточность силы в обеспечении безопасности и неуязвимости даже мощного в военном отношении государства.

Вторая позиция основана на гипертрофии связи безопасности с интересами сторон. Угроза интересам сторонниками таких взглядов фактически приравнивается к покушению на безопасность субъекта. Нетрудно представить какой простор для субъективизма открывает подобное мышление. Сторонники такого понимания безопасности приравнивают ее к устойчивому уровню жизни населения или стабильному развитию государственной экономики. Манипуляция интересами личности, общества и государства под вывеской безопасности дает неотразимый пропагандистский эффект. Вероятно, по этой причине даже в государственных документах о безопасности (в том числе, в Законе РФ «О безопасности» и «Концепции национальной безопасности Российской Федерации») национальные интересы занимают ключевое место.

Третья позиция прочно связывает понятие безопасности с границами. Действительно, граница – неотъемлемый признак любого объекта, критерий его определенности: **только обнаружив границу, индивид различает окружающие его предметы и дифференцирует понятия и категории.** Человек обречен на существование в границах. Безопасность же при этом может пониматься как отсутствие угроз освоенным объектом пространствам и границам.

Такой «пограничный» подход к проблемам безопасности требует серьезного научного обоснования. Или, по крайней мере, выяснения того, насколько стремление к безопасности и освоению границ соответствуют природе человека. Шагом в этом направлении мог бы стать поиск аналогий социальным процессам, связанным с безопасностью и границами проживания людей, в животном и, может быть, даже в неорганическом мире. Нетрудно разглядеть тождества и различия, рас-

смаатриваемых нами социально-политических проблем, с закономерностями эволюционной теории и естественным отбором, характерными для развития живых организмов. С помощью механизма отбора, согласно распространенным представлениям, обеспечивается выживание приспособленных к условиям среды экземпляров и гибель неприспособленных. Многократно подтвержденная практикой, теория естественного отбора представляется некоторым незыблемой и в настоящее время. В действительности она, на наш взгляд, нуждается в корректировке с учетом понятий безопасности и границ.

В последнее столетие в жизни обитателей нашей планеты произошли качественные изменения. «Природный», «естественный» отбор, каким он виделся Чарльзу Дарвину, превратился в отбор рукотворный, «искусственный», имеющий мало общего с первым. В результате таких перемен приспособление к среде организма перестало быть решающим фактором его существования, а важнейшим качеством всего живого становится стремление к безопасности, как необходимое условие выживания. Особенно это касается социальных образований.

Усложняющийся мир быстро наполняется многочисленными угрозами для личности, общества и государства – все более опасными и все менее предсказуемыми. В таких условиях «приспособленные» и «не приспособленные» субъекты оказываются одинаково уязвимыми от многих случайных обстоятельств: самое приспособленное животное имеет шанс (причем даже больший, чем хилое и больное!) оказаться в прицеле охотника или браконьера, самый преуспевающий человек может стать жертвой террористов, конкурентов или завистников. Нет сомнений, что отбор в искусственно созданной нами среде идет по другим законам, а естественное приспособление уступает первенство вынужденным и специфическим заботам о безопасности.

В животном мире ощущение безопасности тесно и прямо связано с ограниченным пространством. Чувство безопасности у животных не бывает абсолютным: оно сохраняется на определенной территории и резко ослабевает за ее пределами. Этим во многом объясняется их стремление обозначать, метить границы своего обитания.

Аналогично животному миру социальные субъекты осознанно или бессознательно связывают собственную безопасность с простран-

ствами и границами. История человечества соткана из притязаний людей на территории. Переселения народов, непрекращающиеся войны прямо или косвенно направлены на расширение «жизненных пространств». Человек, как и животное, ассоциирует присвоение территории с повышением безопасности. **Чем большей территорией располагает субъект, тем тверже его ощущение собственной безопасности.** Отсюда – устремленность к экспансии всего живого, а, особенно, социальных форм, которые ориентированы природой на борьбу за пространство и расширение границ.

Человек, с одной стороны, разрушитель, с другой – созидатель границ. Граница для него это рубеж обороны от внешнего вторжения, который он строит и укрепляет. Такое противоречивое отношение к границам позволяет, тем не менее, установить, пусть временный и зыбкий, порядок взаимодействия сторон, внести предсказуемость в их отношения.

На фоне глобальных перемен последнего времени может показаться, что границы в жизни современного общества неотвратимо теряют свое значение, что приближается торжество «гуманистических» решений вопросов безопасности путем тотального разрушения границ. Однако практика показывает: отсутствие границ имеет место лишь в однородных средах, а утопия «мир без границ» в человеческом обществе ведет, в конечном итоге, к войнам без правил и фронта.

Обустраивая границы, человек заботится о безопасности, а, думая о безопасности, имеет в виду те или иные границы. Не случайно разновидности безопасности и границ практически совпадают: государственные границы и соответствующая им государственная безопасность, экономические границы и экономическая безопасность, этнические границы и национальная безопасность, информационные границы и информационная безопасность, региональные границы и региональная безопасность, экологические границы и экологическая безопасность, социокультурные границы и социокультурная безопасность...

Известны многочисленные попытки политологов (начиная, наверное, с американца Э.Х. Карра) разделить понятия «безопасность» и «граница». Речь в такого рода работах идет преимущественно о государственной безопасности и государственных границах, а аргументами выдвигаются ослабление роли государства в поддержании мира между народами, уменьшение его влияния на внутреннюю политику,

вытеснение государства в цивилизованных странах институтами гражданского общества. В конечном итоге их авторы приходят к банальным предложениям глобальной централизации власти и собственности, к которой человечество, к счастью, еще не готово.

Уместно заметить, что характерной чертой нашего времени является преувеличенное общественное внимание к глобальным процессам. Нагнетающаяся истерия вокруг глобализма вызывает неадекватный резонанс в геополитическом мышлении людей. На этой волне идет неоправданное увлечение масштабным мышлением: мировое развитие многим стало представляться как взаимодействие континентов или цивилизаций, Запада и Востока, Севера и Юга. Под видом «нового общечеловеческого мышления» в умы людей внедряется старое бессмысленное морализаторство вокруг очевидных ценностей. В результате планетарного измерения из представлений о международных отношениях выпадают социально-политические различия субъектов, которые отражают суть развития мировой политики. Без этой составляющей с каждым днем становится заметнее бесплодность поисков решений актуальных вопросов современности в сфере межгосударственных отношений. Все чаще серьезные исследователи приходят к выводу, что основные угрозы международной безопасности исходят из внутренних проблем государств, среди которых нарастающее влияние на внешнюю политику оказывают социальные процессы, связанные со снижением жизненного уровня населения, усилением социальных контрастов в обществе, переделом собственности и власти.

Этого не могут не признать даже американские исследователи, ослепленные новыми возможностями для Соединенных Штатов вершить мировую политику из Вашингтона. Нередко в их работах стала звучать констатация связи безопасности с интересами международного капитала или правящих элит в ущерб основной массе населения.

Социально-политическое содержание международного развития все более адекватно воспринимают и политики ведущих западных стран. Их бесцеремонное вмешательство во внутреннюю политику государств уступает место осторожному технологичному вмешательству, учитывающему последствия для общественной безопасности. Пусть с опозданием, но Запад сознает, что активизация терроризма в начале нынешнего столетия явилась в немалой степени следст-

вием политики насилия и грабежа слаборазвитых стран ведущими мировыми державами.

Сегодня есть основания полагать, что XXI век будет проходить не под знаком открытого противоборства этносов или цивилизаций, как это видится в Гарварде, а в непрекращающейся борьбе развитых стран за расширение и передел невидимых и размытых границ своего влияния. Понятно, что такое противостояние не может не создавать угроз безопасности. Для их предотвращения государствам необходимо развивать систему укрепления международной и национальной безопасности. Много сделано и делается для этого. Не последнюю роль в этом процессе играют Соединенные Штаты, пытающиеся вопреки всякой логике активно влиять на внутреннюю политику других государств, бесцеремонно, порой, вмешиваясь в их внутренние дела.

Нетрудно заметить, что внутренняя безопасность государства складывается из безопасности, входящих в него образований. Особенно это касается современной России. На мой взгляд, в настоящее время крайне актуален вопрос укрепления региональной безопасности и, в частности, безопасности политической.

Политические угрозы местной власти сегодня достаточно ощутимы. Источником этих угроз является противостояние региональной власти, с одной стороны, и стремящейся подчинить регионы федеральной власти, с другой. Равновесие этих сил, желательное для общества, постоянно нарушается активными действиями привыкшего к сверхприбылям капитала. По своей монополистической природе капитал более близок к центральной власти и часто оказывается ее союзником. В такой ситуации (двое против одного) местная власть должна заботиться о создании системы региональной безопасности, направленной, в первую очередь, на укрепление политической безопасности региона. Судьбы СССР, его первого и последнего президента являются примерами пренебрежения политической безопасностью, политическими угрозами во имя идеалов демократии, что в конечном итоге повредило и самой демократии в России.

Власть в государстве должна быть жесткой и прочной. Особенно она такой должна быть в приграничных регионах, где всякое ослабление власти резко увеличивает угрозы безопасности личности, общества, государства. Следствием ослабления региональной политической

безопасности могут быть, к примеру, участвовавшие политические скандалы последнего времени в Челябинской области. Они грозят перейти в хронический конфликт между властью и группой собственников. Конфликт этот отличают неразборчивость в средствах борьбы и стремление вовлечь в него значительные группы населения. Такое противостояние подрывает стабильность политической и экономической жизни населения.

Необходимо иметь в виду, что современная внутренняя политика государства и его регионов весьма чувствительна к внешнему воздействию. Известно множество рычагов влияния внешних сил на внутреннюю безопасность государства или региона: от избирательного инвестирования предприятий, «подкармливания» нужных людей из фондов, до прямого подкупа чиновников. Угрозы создания «пятой колонны» внутри государства, стимулирование «агентов влияния» враждебными силами становятся ощутимыми в современной российской жизни.

Исключительно важной, на наш взгляд, в настоящее время является проблема безопасности поселений людей. Плановая экономика социализма сформировала в нашей стране и соответствующую жилищную инфраструктуру. Местоположение и качество поселений отражает творчество Госплана и игнорирует социально-классовое расслоение общества. Переход к рыночному хозяйству взрывает сложившуюся систему обитания. Мертвые села и умирающие города – это лишь часть надвигающихся на нас жилищных проблем. Другая их часть связана с социальной дифференциацией внутренней структуры городов и будет решаться болезненно, затратно и длительно.

Эти угрозы подробно обсуждались участниками и Первой, и Второй Всероссийскими научно-практическими конференциями «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики». Широко обсуждались там и традиционные вопросы безопасности, связанные с экологической политикой государства и регионов. Бесспорно, что анализ экологической безопасности актуален для современного мира и, особенно, для Челябинской области.⁷

⁷ Ю.Б.Яминаева, В.Е.Хвоцев Современный мир: возрастание угроз экологического терроризма // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». Выпуск 1. – 2002. – № 1. – С. 94 – 99.

Несмотря на нерешенность многих научных вопросов безопасности и пограничной политики, пришла пора активно внедрять эту тематику в учебный процесс. Иначе невозможно использовать для обеспечения безопасности и формирования эффективной пограничной политики мощные ресурсы гражданского общества.

С целью концентрации научного и учебного потенциала в этом направлении на базе Южно-Уральского государственного университета создан Юго-Восточный институт геополитики, по рекомендации Государственной Думы разработана и внедряется система геополитического образования студентов. Несколько лет в университете успешно проводятся дистанционные курсы обучения студентов по программам Стэнфордского университета США, затрагивающие вопросы международной и экологической безопасности. В этих курсах традиционная для американской политической науки тщательная методическая проработка предмета не оставляет никаких сомнений, что проблемы безопасности и границ можно и нужно изучать в современном ВУЗе.

В настоящее время готовится к печати коллективный труд участников нашей конференции «Региональные проблемы безопасности и пограничной политики». А организационный комитет приступил к подготовке третьего форума.

2. ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

2.1. Угрозы национальной безопасности России

К началу XXI века в России и мире произошли масштабные военно-политические и социально-экономические изменения, которые в огромной степени повлияли на состояние национальной безопасности России и потребовали разработки и реализации принципиально новых подходов к ее обеспечению, в том числе в пограничной сфере.

В чем суть этих изменений, чем они обусловлены и как проявляются на границе?

1. Кардинально изменилось соотношение сил на международной арене.

На фоне распада Советского Союза и продолжающегося глубокого кризиса в России произошло усиление позиций США, претендую-

щих на роль единственного реального центра силы в изменившемся мире. Эти попытки сопровождаются острыми, в том числе вооруженными конфликтами, связанными со стремлением властных элит ряда государств подвергнуть ревизии принцип нерушимости послевоенных границ, долгое время служивший основой стабильности обстановки в Европе и мире.

Обозначилась устойчивая тенденция к выдавливанию России с постсоветского пространства, усилению на нем позиций и влияния США, Германии, Турции, Ирана, Пакистана, ряда других мировых и региональных держав. Фиксируется повышенное внимание к перспективным, с точки зрения наличия сырьевых, продовольственных, энергетических и иных ресурсов, приграничным регионам Российской Федерации. Растет интерес к Северному морскому пути, сырьевому потенциалу Крайнего Севера, Сибири, Каспийского бассейна, Дальнего Востока, принадлежащим России морским пространствам.

В непосредственном соприкосновении с государствами – участниками НАТО находятся соединения и части Арктического, Калининградского и Северо-Восточного региональных управлений Пограничной службы Российской Федерации. В ближайшие годы в НАТО могут вступить страны Балтии, расширяются контакты с НАТО Украины, Грузии и Азербайджана. После известных событий в США в сентябре прошлого года изменилась политическая ситуация в Центральной Азии, где стало свершившимся фактом американское военное присутствие.

Продолжается быстрое усиление экономической и военной мощи Китая, который уже в ближайшее десятилетие сможет, очевидно, претендовать на роль третьего – после США и объединенной Европы – мирового центра силы.

2. Значительно ухудшилось геополитическое положение России.

Наша государственная граница на западе, в кавказском и центрально-азиатском регионах сдвинулась к пограничным рубежам, сложившимся в XVI веке. В условиях продолжающихся центробежных тенденций в Содружестве независимых государств и параллельного углубления отношений, в том числе военно-политических, большинства стран СНГ с Западом это повышает уязвимость нашей территории для потенциальных посягательств извне в случае резкого изменения политической ситуации в мире.

Под этим же углом зрения мы вынуждены рассматривать и продолжающийся процесс расширения НАТО, который, очевидно, в обозримой перспективе охватит страны Балтии. В дальнейшем же нельзя исключить попыток втягивания в НАТО Украины, Грузии, возможно, Молдавии.

Стремление некоторых кругов на Западе навязать визовый режим населению Калининградской области вполне можно расценивать в качестве свидетельства намерения заставить Россию отказаться от этой части своей территории.

Несмотря на многочисленные заявления со стороны государств-участников Европейского союза о готовности к сотрудничеству с Россией, в их действиях отмечаются практические шаги наших западных соседей к ужесточению на границе с Россией погранично-таможенного режима. По сути дела предпринимается попытка возведения нового «железного занавеса», превращения Российской Федерации в своего рода буфер между «сытой» Европой и «голодной» Азией, отстойник для иностранных мигрантов.

При этом «шенгенский процесс», в рамках которого формируется монолитное усиленно охраняемое пространство с открытыми внутренними границами для участников соглашения, по существу, ужесточил режим допуска российских граждан на европейское пространство.

3. Значительно изменился облик государственной границы России.

Общая протяженность границы СССР составляла 67 тыс. км. Протяженность границы России после ее переноса вглубь бывшей советской территории составляет сегодня около 61 тыс. км. В результате более 13,5 тыс. км государственной границы на важнейших (в том числе – прибалтийском, западном, кавказском и казахстанском направлениях) оказались необустроенными, а наиболее оборудованные участки границы, пункты управления, узлы связи, другие важные элементы пограничной инфраструктуры остались за пределами России.

Кроме того, после распада СССР южные участки границ России и ряда стран СНГ оказались в зонах межэтнических конфликтов.

4. Кардинально изменилась система обороны страны.

В результате реформирования приграничных группировок Вооруженных Сил, выступавших ранее в качестве важнейшего сдерживающе-

го фактора, на ряде направлений войска и органы Пограничной службы остались без мощного войскового прикрытия и оказались единственной реальной силой, стабилизирующей обстановку на границах.

5. Резко расширились международные связи России.

Через границу устремился многократно увеличившийся поток лиц и транспортных средств, вырос объем пассажирских и грузовых перевозок. Процесс этот в целом объективный. Однако нагрузка на границу резко возросла, а в условиях хронической нехватки средств это неизбежно приводит к снижению качества ее охраны.

На состояние безопасности Российской Федерации в пограничной сфере, способы и формы ее обеспечения влияют и некоторые другие процессы экономического, политического и социального характера.

Все это обусловило расширение спектра и принципиальное изменение характера угроз национальной безопасности в пограничной сфере.

Анализ и прогнозирование развития сложившихся внешних и внутренних угроз показывает, что ситуация с защитой интересов России на границе кардинально изменилась и остается крайне напряженной, имея тенденцию к дальнейшему осложнению.

Какие же угрозы пограничной безопасности сегодня выходят на первый план?

Первое. Расширяются масштабы противоправной деятельности организованных преступных группировок, действующих в сфере контрабанды оружием, наркотиками, сырьевыми и природными ресурсами. Если в 1996 году оперативными органами ФПС России было выявлено чуть более 200 вновь сформировавшихся преступных групп, то сейчас в поле зрения наших оперативных органов находится около 400 преступных организаций и групп.

За 1996 – 2000 годы пограничниками задержано контрабанды на сумму более 325,9 млн. рублей и более 1,4 млн. долларов, а также более 26,2 тыс. нарушителей границы, из которых почти две трети нарушили ее с экономическими целями.

В 2000 году пресечено 400 попыток незаконного перемещения товаров и грузов на сумму около 59 млн. руб. Предотвращенный ущерб от разграбления водных ресурсов оценивается десятками миллионов.

Анализ задержания на границе оружия и боеприпасов показывает, что основное их количество (более 50%) приходится на таджик-

ско-афганскую границу, а также участки границы, находящихся вблизи зон вооруженных конфликтов на Кавказе.

Не прекращаются попытки переправ через Государственную границу наркотических средств. Всего с 1996 года пограничниками задержано и изъято более 15 тонн наркотических средств, из них в 2000 году – более 4 тонн.

В последние годы Россия стала не только транзитным маршрутом для переброски наркотиков из Афганистана и Пакистана в Западную Европу, но и сама постепенно превращается в огромный рынок их потребления. Помимо опия и героина из Афганистана, в Россию поступает кокаин и героин из Мексики, Колумбии, Нигерии, других стран.

Наибольшее количество наркотических средств задерживается на центрально-азиатском направлении. В 2000 году на таджикско-афганской границе задержано 3131 кг наркотических средств (в 1999 году – 568 кг). Значительно возросла активность наркоконтрабандных структур таджикско-афганского приграничья.

В структуре переправляемых через границу наркотиков первое место прочно занял героин. По сравнению с 1999 годом количество героина, изъятого на границе, возросло более чем в 2 раза. Из задержанного на таджикско-афганской границе в 2000 году только героина и опия-сырца можно изготовить до 8 млн. наркотических доз. Таким образом, деятельность российских пограничников не позволила выработать наркотическую зависимость более чем у двух миллионов человек и спасти от гибели около шести тысяч человек.

Нарастает поток контрабанды наркотиков и на российско-казахстанском участке границы. Из всего объема изъятых в 1999 – 2000 годы наркотиков 25 процентов задержано на участке Юго-Восточного регионального управления.

Второе. Реальную угрозу безопасности Российской Федерации представляет нарастание потоков незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Практически речь идет о скрытой демографической экспансии.

Начиная с 1996 года, органами пограничного контроля через границу на законных основаниях не пропущено более 225 тыс. человек, пытавшихся незаконно въехать в Российскую Федерацию или проследовать через нее в страны Западной Европы. Выполнено свыше 20 тыс.

поручений других правоохранительных органов по выявлению и задержанию лиц, совершивших преступления и находящихся в розыске, кому в соответствии с законодательством закрыт въезд или выезд из страны.

Миграционная ситуация в Российской Федерации в последние годы приобрела чрезвычайно острый характер, что оказывает негативное влияние не только на международный авторитет России, но и наносит ущерб ее национальной безопасности. По экспертным оценкам, в настоящее время в России незаконно находится до 1,5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства. Согласно прогнозам, в ближайшее время количество незаконных мигрантов в России из стран ближнего и дальнего зарубежья может составить около 3 млн. человек.

Процессы внешней миграции обусловлены целым рядом факторов, среди которых устаревшее в этой области законодательство, организационная разобщенность усилий федеральных органов исполнительной власти по предупреждению и пресечению незаконной миграции и многие другие.

За последние 5 лет количество задержанных на границе России нарушителей и незаконных мигрантов возросло почти в 10 раз. В их числе оказались граждане более 30 государств, с которыми Россия не имеет общих границ. В 2000 году пресечена деятельность 52 организованных преступных группировок, специализирующихся на переправе незаконных мигрантов, выявлено 109 каналов незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства через границу.

Как показывает анализ, основные потоки незаконной миграции на территорию Российской Федерации прослеживаются из Афганистана, Анголы, Эфиопии, Сомали, Турции, Китая, Пакистана и Шри-Ланки.

Жесткая иммиграционная политика в государствах Западной Европы, отсутствие российского механизма такой политики с государствами-участниками СНГ создают условия для накопления незаконных мигрантов в нашей стране, их вовлечения в противоправную деятельность, объединения в этнические криминальные группировки и создания неконтролируемого рынка товаров и услуг. Многие мигранты разыскиваются правоохранительными органами за совершение преступлений у себя на родине.

Наиболее сложная ситуация с миграцией сложилась на границе с Китаем, Казахстаном и Украиной, на северокавказском, калининградском, северо-западном направлениях и в международных аэропортах Московской воздушной зоны.

По некоторым данным, уже сейчас в ряде районов одного только Дальневосточного региона отмечено резкое увеличение численности проживающих там китайцев. Ими через подставных лиц идет скупка недвижимости, проникновение в экономическую сферу с целью получения доступа к сырьевым ресурсам и оседания на российской территории. При неуклонном снижении плотности населения Сибири и Дальнего Востока эти процессы могут приобрести необратимый характер.

Мировая практика борьбы с незаконной миграцией показывает, что решение этой проблемы может быть осуществлено по следующим основным направлениям:

- совершенствование национального законодательства, предусматривающее усиление ответственности за правонарушения в этой сфере,
- разработка дополнительных мер по ограничению въезда иностранцев в страну,
- улучшение взаимодействия заинтересованных органов государств по вопросам обмена информацией и согласования процедуры выдворения мигрантов в страну происхождения или последнего пребывания,
- интегрирование государства в общеевропейскую систему предупреждения незаконной миграции путем присоединения к соответствующим нормативным актам и соблюдения их положений.

В противном случае Россия рискует превратиться в «накопитель» незаконных мигрантов со всеми вытекающими из этого последствиями.

Третье. Ощутимую угрозу экономической безопасности России в сфере ответственности Пограничной службы представляет расхищение национальных богатств России, особенно водных биологических ресурсов в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе.

Как известно, Российская Федерация исторически является одной из крупнейших морских держав. Протяженность морской границы

России составляет 38,8 тыс. км, площадь исключительной экономической зоны – 8,5 млн. кв. км (около 50% территории России).

В большинстве развитых стран мира задача охраны морских границ, защита экономических и других интересов в прибрежных пространствах возложена на специальные структуры, например, на Береговую охрану в США, Управление безопасности на море в Японии. При этом кроме основных функций, такие формирования решают большой круг правоохранительных, экологических, природоохранных и иных задач, к которым относятся контроль рыболовства, поиск и спасание на море, контроль в сфере охраны морской среды от загрязнения и другие. Аналогичные функции возложены и на созданную сравнительно недавно Морскую охрану Пограничной службы.

Четвертое. Реальную угрозу пограничной безопасности России представляет наличие и возможность дальнейшей эскалации вооруженных и иных конфликтов вблизи российской границы.

Отметим, прежде всего, что на фоне экономических проблем, обострения социальных отношений, активизации экстремистских исламских организаций и преступных группировок, угрозу пограничной безопасности России представляют то затухающие, то вновь обостряющиеся тенденции к проявлению территориальной обособленности и сепаратизма в ряде субъектов Российской Федерации и приграничных регионах. Они опасны, прежде всего, в силу кардинального изменения геополитического значения многих приграничных регионов. Отметим, к слову, что 45 из 89 субъектов Российской Федерации сегодня являются приграничными.

Приграничные регионы стали в настоящее время весьма уязвимой и болевой частью всей сферы государственной безопасности России. Именно в этих пространствах сосредотачиваются основные источники повышенной опасности для территориальной целостности страны. В них концентрируются основные дестабилизирующие факторы обстановки, подрывающие безопасность страны в целом, проявляются все виды экспансии против России.

Наиболее сложная обстановка в этой связи, как известно, складывается в Северо-Кавказском регионе.

Заслуживает особого разговора обстановка на таджикско-афганском участке границы, который недавно посетила делегация Государст-

венной Думы. Московский погранотряд, дислоцированный под Душанбе, во многом смягчает проблемы российско-казахстанской границы.

Пятое. Уровень пограничной безопасности России в определенной степени снижается из-за незавершенности международно-правового оформления государственной границы. Сегодня у России нет территориальных проблем только с Белоруссией и Монголией. С Норвегией не урегулированы вопросы разграничения исключительной экономической зоны и континентального шельфа в Баренцевом море.

Националистически настроенные политические силы Финляндии все активнее поднимают вопрос о возврате так называемых утраченных карельских территорий. Все чаще поднимается вопрос о законности владения Россией Калининградской областью. Украина претендует на монопольное обладание Керченским проливом и большую часть Азовского моря. Выдвигают территориальные претензии Китай, Япония, США.

Таковы лишь некоторые особенности обстановки на государственной границе нашего государства и основные тенденции ее развития в ближайшее время. Вполне закономерно, что укрепление безопасности России потребует от всех нас еще много сил и средств.

2.2. Перспективы укрепления национальной безопасности

В соответствии с Основными положениями военной Доктрины Российской Федерации, в условиях преодоления конфронтации, основанной на идеологическом противоборстве, развития партнёрства и всестороннего сотрудничества, укрепления доверия в военной области, сокращения как ядерных, так и обычных сил и средств вооружённой борьбы на ведущее место в защите интересов государства выдвигаются средства политического, дипломатического, правового и экономического характера.

Однако все эти средства могут быть эффективными лишь в том случае, если они опираются на военную мощь, способную сдерживать потенциальных агрессоров в их попытках развязывания любых военных конфликтов. На современном этапе в Российской Федерации существуют и внутренняя и внешняя угроза безопасности личности, общества и государства, связанные с усилением тенденции использования средств вооружённого насилия отдельными националистиче-

скими и сепаратистскими движениями, ростом организованной преступности, распространением оружия.

Среди основных направлений деятельности государства в обеспечении военной безопасности первое место отводится созданию законодательных и правовых гарантий обеспечения национальной безопасности. В настоящее время основы регулирования национальной безопасности и обороны Российской Федерации содержатся в Конституции РФ, Законах о безопасности, об обороне, о воинской обязанности и военной службе, о статусе военнослужащих, о Государственной границе Российской Федерации и других. Вместе с тем, основное внимание необходимо уделить перспективам и проблемам развития концепции национальной безопасности Российской Федерации, как в настоящее время, так и в будущем. И здесь необходимо остановиться на экономической, экологической, социальной, информационной, пограничной безопасности, входящих в общую систему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Национальная безопасность есть состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах человеческой деятельности. Являясь одним из основных направлений политики государства, национальная безопасность охватывает решение широкого круга специфических проблем и обусловлена объективными обстоятельствами, основными из которых являются:

- разрушение единого пограничного пространства СССР и прежней системы обеспечения безопасности советских границ,
- радикальные изменения геополитических, социально-экономических, военно-стратегических условий существования и развития России, затрудняющие решение задач защиты интересов личности, общества и государства,
- незавершенность процесса территориального разграничения постсоветского пространства и неоформленность в международно-правовом отношении российской государственной границы,
- расширение числа субъектов межгосударственных связей и коммерческих отношений,
- существенно возросший объем задач по обеспечению безопасности страны в различных сферах деятельности.

Национальная безопасность тем выше, чем надежнее прикрыта государственная граница от проникновения через нее криминальных элементов, провоза контрабанды, осуществления других противоправных действий, чем лучше координируется деятельность силовых ведомств, заинтересованных в её обеспечении. Немаловажную роль в обеспечении Национальной безопасности играет информационная безопасность, которая создает предпосылки для повышения уровня национальной безопасности и опирается, в свою очередь, на информационные возможности.

Необходимость обеспечения национальной безопасности России диктуется ростом угроз, обусловленных как внешними, так и внутренними факторами.

Наиболее существенными из них являются:

1. Расширение и активизация деятельности военно-политических блоков вблизи российских границ. Несмотря на подписание основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора, расширение альянса представляет потенциальную угрозу безопасности России. Влияние данного обстоятельства еще более усиливается в связи со стремлением прибалтийских республик присоединиться к Вашингтонскому договору, а также действиями Украины, Грузии, Азербайджана и Узбекистана, направленными на установление особых партнерских отношений с НАТО и расширение участия этих стран в программе «Партнерство ради мира», в частности, проведение совместных учений.

США и их союзники, используя объективные трудности урегулирования кризисных ситуаций на территории бывшего СССР, активизируют попытки интернационализировать конфликты в Нагорном Карабахе, Абхазии и Приднестровье. Американская дипломатия стремится убедить мировое сообщество в неспособности России эффективно осуществлять посреднические функции и неизбежности обращения к миротворческой помощи НАТО. Развитие событий в данном направлении способно привести к появлению на продолжительное время военных контингентов стран НАТО в непосредственной близости от российских границ, в частности в Закавказье. Особое беспокойство вызывает нахождение военнослужащих стран НАТО, связан-

ное с событиями в Афганистане, в Грузии, Киргизии и возможное их появление в других государствах, прилегающих к территории России.

На восточном направлении наблюдается укрепление военного сотрудничества США, Японии и Южной Кореи. Проводимая на фоне демилитаризации Южно-Курильских островов реорганизация Вооруженных Сил Японии, предоставление военных баз США на севере страны ведут к их качественному превосходству над размещенной в регионе группировкой Вооруженных Сил России. В то же время маневры японских вооруженных сил имеют и антироссийскую направленность.

2. Активизация деятельности спецслужб сопредельных с республиками СНГ государств и стран НАТО. Их усилия концентрируются на сборе разведывательной информации о перспективах развития политической, экономической и социальной ситуации в России и СНГ, состоянии Вооруженных Сил государств Содружества, получении доступа к наиболее современным российским военным и гражданским технологиям. Слабая защищенность внешних границ Содружества (на границе Азербайджана и Ирана ее полная открытость), прозрачность внутренних границ бывших советских республик, существование внешних и внутренних миграционных потоков на территории СНГ, сохранение действия паспортов СССР на постсоветском пространстве способствуют решению иностранными спецслужбами разведывательных задач.

Опасность для России представляет перспектива дальнейшего обострения межкорейских противоречий, в частности, разрастания масштабов противостояния спецслужб КНДР и Республики Корея на территории российского Дальнего Востока. Как показали события, последовавшие за убийством южнокорейского дипломата во Владивостоке в октябре 1996 года, следует иметь в виду активное использование обеими сторонами своих «помощников» из числа проживающих в России лиц корейской национальности.

3. Территориальные притязания к России. Появление в результате распада СССР больших участков неоформленных в международно-правовом отношении участков границ Российской Федерации, а также оставшиеся неурегулированными территориальные вопросы создают предпосылки для выдвижения определенными силами ряда стран территориальных притязаний к нашей стране. Как показы-

вает анализ, 12 сопредельных стран предъявляют или в перспективе могут предъявить к России территориальные претензии.

Повышенный интерес Германии и других стран ЕС, Польши, Литвы и Эстонии к Калининградской области, настойчивая постановка вопроса о ее демилитаризации, увеличение экономического проникновения иностранных государств в анклав имеют целью постепенное интегрирование Калининградской области в формирующееся общепалтийское пространство и в долгосрочной перспективе ее экономическое и политическое отдаление от России, что может привести в дальнейшем к попыткам изменения статуса области, как субъекта Российской Федерации.

4. Сохранение локальных войн, вооруженных конфликтов и очагов нестабильности в непосредственной близости от российских границ. Сохранение «горячих точек» в Таджикистане, Нагорном Карабахе, Абхазии, непредсказуемость развития ситуации в Афганистане, возможность резкой дестабилизации положения на его границе с Центральноазиатскими республиками СНГ, возможность возникновения новых кризисных ситуаций на территории Содружества оказывают негативное воздействие на уровень защищенности российских рубежей, способствуют обострению криминогенной ситуации в российских приграничных регионах, увеличению потоков контрабанды оружия и наркотиков в Российскую Федерацию, возникновению каналов нелегальной миграции и перемещению лиц, причастных к террористической деятельности.

Особое положение в сфере обеспечения национальной безопасности занимает проблема чеченского урегулирования.

5. Массовая миграция населения с сопредельных России территорий. Одним из наиболее подверженных влиянию данного фактора регионов является Дальний Восток. По имеющимся данным, в настоящее время на нашей территории осело, в том числе нелегально, значительное число китайцев. Граждане КНР приобретают в российских приграничных областях недвижимость, в частности с помощью подкупа должностных лиц, фиктивных браков, создают собственные поселения. Китайское руководство стремится создать прочные позиции на нашей территории. С этой целью активно используется экспорт рабочей силы, позволяющий КНР найти эффективное применение собственным трудовым ресурсам и снизить уровень безработицы

в приграничных районах. В последнее время обозначилась тенденция использования китайскими эмигрантами территории России для транзитного следования в страны Запада.

Особенности складывающейся в Закавказье ситуации предполагают дальнейшую миграцию выходцев из Грузии и Армении на территорию Северного Кавказа. При этом отмечается тенденция к их компактному размещению, развитию деловой активности, усилению влияния на деятельность местных административных органов и организованных преступных группировок.

При определенных условиях рост миграции может привести к массовому оседанию иностранцев на нашей территории, переходу отдельных из них на нелегальное положение, использованию их иностранными спецслужбами, террористическими организациями, преступными группами.

6. Деятельность организованных преступных группировок, рост масштабов контрабанды оружия и наркотиков, расхищение богатств России. В большинстве случаев из Российской Федерации пытаются вывезти цветные металлы, редкоземельные элементы, горюче-смазочные материалы, промышленные товары, продукты питания, медикаменты, оружие и боеприпасы российского производства, меха, антиквариат. В Россию незаконно пытаются ввезти в основном оружие и боеприпасы, иностранного производства, автомобили, наркосодержащие вещества, спиртные напитки, сигареты. По подсчетам западных экспертов, только в результате бесконтрольного вывоза редкоземельных, цветных металлов и других видов сырья России ежегодно наносится экономический ущерб порядка нескольких млрд. долларов США.

Отмечается устойчивая тенденция роста объема перемещаемых через границы России наркотических средств. На территории России, стран СНГ и Прибалтийских государств сложились устойчивые наркоструктуры, пользующиеся собственной сырьевой базой, располагающие значительными материальными средствами, устойчивыми межрегиональными каналами сбыта, коррумпированными связями в государственных, в том числе, правоохранительных органах.

По зарубежным оценкам, наша страна, оставаясь «перевалочной базой» мирового наркобизнеса, постепенно превращается в одного из основных потребителей наркотиков (до 40% направляемых через Рос-

сию наркотических веществ «оседает» в стране). Через Россию проходят транзитные пути доставки наркотиков в Европу: опия и кокаина из Юго-Западной Азии, героина из Юго-Восточной Азии, кокаина из Латинской Америки. Кроме того, вызывают тревогу попытки российских организованных преступных групп наладить сотрудничество с мафиозными кланами Колумбии, США, Италии и других стран в области поставок наркотических веществ, а также использования российских финансовых структур для «отмывания» полученных в результате наркоторговли денежных средств. Вместе с тем развитие наркобизнеса сопровождается существенным ростом других правонарушений как на границе России, так и внутри нашей страны.

Слабая защищенность российских морских пограничных пространств на Дальнем Востоке, в южной части Берингова моря, на Каспии и других морях способствует развитию хищнической добычи морепродуктов российскими и иностранными рыбаками. По японским оценкам, ежегодная прибыль от незаконных сделок с морепродуктами только на Дальнем Востоке составляет более 1 млрд. долларов США, которые идут на укрепление российских и японских криминальных структур.

На российско-казахстанском участке государственной границы нарастает миграция населения третьих стран, активизировалась деятельность наркомафиозных структур, продолжается неконтролируемый вывоз за пределы России стратегически важных видов сырья и товаров.

В Северо-Восточном регионе обстановка определяется расширяющимися связями России с иностранными государствами и их интересом к местным природным ресурсам. Возрастает контрабандная деятельность, в которую все больше вовлекаются коммерческие структуры, члены промысловых судов команд России, оказавшиеся в тяжелых материальных условиях граждане приграничья.

Обстановка в морском пространстве России характеризуется активизацией деятельности военно-морских сил зарубежных государств (систематические полёты разведывательной авиации вдоль кромки российских территориальных вод, постоянное дежурство в этих районах судов радиотехнической разведки, патрулирование иностранных подводных лодок вдоль государственной границы и в районах боевой подготовки ВМФ, проведение учений и манёвров военно-морских сил

иностранных государств, в том числе, с отработкой действий по высадке морских десантов в непосредственной близости от российских берегов). В исключительной экономической зоне по-прежнему продолжают нарушения правил промысловой деятельности.

Дежурное радиолокационное поле фактически отсутствует над территорией Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока, а также вдоль побережья Северного Ледовитого океана от полуострова Ямал до полуострова Чукотка (около 4,5 тыс. км). Существующее радиолокационное поле не обеспечивает своевременное обнаружение и пресечение нарушений государственной границы России в воздушном пространстве летательными аппаратами сопредельных государств, особенно на малых высотах.

Кроме того, в связи с сокращением численности и недофинансированием Войск ПВО, в настоящее время прорабатывается вопрос о снятии с боевого дежурства подразделений зенитно-ракетных и радиотехнических войск во внутренних регионах страны, уменьшении количества дежурных экипажей истребительной авиации на аэродромах постоянного базирования. Дальнейшее сокращение Войск ПВО приведет к снижению качества решения задач охраны рубежей России в воздушном пространстве на всем их протяжении. Отсутствует и необходимая нормативно-правовая база, регламентирующая порядок использования воздушного пространства с учетом образования новых границ.

Таким образом, анализ угроз и обстановки, сложившихся в настоящее время в Российской Федерации, требует принятия адекватных мер по обеспечению национальной безопасности России.

Приоритетным направлением развития системы национальной безопасности России в современных условиях должно стать укрепление федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере защиты и охраны и, прежде всего, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, МВД, ГТК, ФСБ.

Обеспечение национальной безопасности предусматривает разработку и реализацию мер по оптимизации механизма координации деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории Российской Федерации. Сущность координации в сфере обеспечения национальной безопасности предполагает согласование целей, планов, содержания и форм деятельности, ресурсного потенциала

всех государственных органов и других полномочных структур, обеспечивающих реализацию национальной политики Российской Федерации. Основная цель координации состоит в получении новых интегративных качеств системы обеспечения национальной безопасности посредством комплексного использования возможностей федеральных и иных органов государственной власти, участвующих в защите интересов России, повышении эффективности планируемых и осуществляемых мер в различных сферах деятельности.

Обеспечение национальной безопасности требует приоритетного и полного целевого финансирования, достаточного для обустройства и надежной защиты интересов личности, общества, государства.

Таким образом, становление и развитие системы обеспечения национальной безопасности России – это сложный, многоэтапный, но приоритетный для возрождения страны и укрепления ее позиций в мире процесс. Он требует постоянного и пристального внимания политического руководства страны; высокой ответственности всех федеральных органов исполнительной власти за выполнение возложенных на них полномочий, а также полноценного информационного, финансового, ресурсного, материально-технического, и иных видов обеспечения.

2.3. Роль кадровой политики в обеспечении безопасности

Существование полиэтнического общества в рамках единого российского государства, как известно, ставит множество проблем в рамках территориально-государственного устройства, финансово-экономических, межэтнических и других типов отношений. Одной из ключевых проблем оптимизации функционирования и развития государства, обеспечения безопасности личности и общества, без сомнения, является кадровая политика, в том числе, и в особенности, в национальных регионах России. От характера и принципов решения этой проблемы напрямую зависит степень устойчивости государства во всех аспектах внутригосударственного устройства, и, следовательно, уровень безопасности государства во внешнем окружении.

Основания и принципы формирования государственной кадровой политики на протяжении истории российского государства динамически менялись в зависимости от масштабов государства, политического режима, условий существования государства, его целей,

что исследовано в ряде работ⁸. Естественно, что среди оснований и принципов, применявшихся в различные исторические эпохи, можно выделить как исторически преходящие, так и универсальные (общие). Однако понятно, что лишь гармоническое сочетание общего (применяемого на всех исторических отрезках) и частного (используемого лишь в отдельные периоды), верный выбор оснований и принципов организации власти, формирование на этой основе оптимальной модели государственной кадровой политики позволяли сохранять единое государство и создавать управленческие условия для его функционирования и развития.

Основания и принципы формирования государственной кадровой политики могут быть разделены на несколько групп, соответствующих различным типам отношений: организационные, политические, правовые, нравственные, личностные (психологические, интеллектуальные, деловые, моральные). Не ставя перед собой задачу вскрыть всю полноту оснований и принципов осуществления кадровой политики, исследуемых в различных науках, таких, например, как политология (принцип доверия к власти), право (легитимность власти), этика (моральность власти), психология (необходимость сочетания ряда личных качеств для работы в органах власти), остановимся в основном на системно-организационных основаниях и принципах осуществления государственной кадровой политики.

Теория и история проблемы в России и за рубежом показывает, что оптимальность решения государственных задач достигается тогда, когда удается грамотно сочетать потребности общества (объективные факторы) и потенциал системы управления (субъективные факторы)⁹. Это является первичным базовым основанием для формирования принципов осуществления кадровой политики.

⁸ См., например: Государственная служба России: Научные труды РАГС. Ежегодник. 1996-1998; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983; Исаев И.А. История государства и права России: Полный курс лекций. – М., 1994.

⁹ См., например: Вертикаль власти: проблемы укрепления Российской государственности в современных условиях (Коллективная монография). – Ростов н/Д., 2001; Инновации в государственном и местном управлении. Сборник статей. Вып.1. – М., 2000; Лобанов В.В. Работа с высшим административным персоналом в США. Служба высших руководителей. – М., 1999; Лобанов В.В. Модернизация правительства в Великобритании. – М., 2000; Подготовка государственных служащих в странах Центральной и Восточной Европы. Сборник статей. – Екатеринбург, 2001.

Возможны три варианта соотношения двух групп указанных факторов. Первый – потенциал системы управления является опережающим относительно потребностей общества (и потому активным); второй – потенциал системы управления в среднем соответствует потребностям общества; третий – потенциал системы управления ниже или вообще в определенной степени автономен относительно потребностей общества (посторонен обществу, отчужден от него). В первом случае можно говорить о харизматичности системы управления, во втором – о ее функциональности, в третьем – либо об отсталости, либо о бюрократизации различной природы, известной со времен Платона и Аристотеля как власть тирана (тирания), власть богатых (олигархия), власть военных (тимократия), власть толпы (охлократия) или даже власть преступников. Причем, всякое реальное общество несет в себе как элементы позитивных компонентов управления, так и элементы перечисленных негативных моментов в различных пропорциях и судить о власти необходимо по доминирующим в тот или иной период параметрам ее осуществления. Понятно, что и государственная кадровая политика в современной России, коль скоро есть необходимость говорить об оптимизации российского государственного устройства, должна также опираться на указанное основание, отчетливо оценив соотношение объективных и субъективных факторов, их особенности в различных регионах и ведомствах.

Однако это лишь первое основание, которое дополняется целым рядом других. Причем, многие из принципов по наименованию и содержанию сходны с общенаучными методологическими принципами.

Так, в осуществлении региональной кадровой политики необходимо соблюдение *принципа конкретности* (как противоположного принципу абстрактности). Учет этого принципа предполагает рассмотрение каждого региона как специфического (конкретного) как по объекту управления (собственно регион, его население, ресурсы, потенциал), так и по субъекту управления (то есть по политическим и иным кадровым персоналиям, являющимся реальными акторами системы управления). Обеспечение единой государственной кадровой политики, на наш взгляд, предполагает такую конкретизацию как один из основополагающих принципов государственного строительства.

Следующим принципом, без сомнения, является *принцип историчности*, то есть учет реальной истории становления и развития конкретного региона, в том числе истории его вхождения в российское государство, истории становления экономического, политического, кадрового (и других) потенциалов, а также конкретно-исторического (как ситуации «здесь и теперь») подхода к формированию кадровой политики.

Естественна также необходимость учета *принципа целеориентированности* построения государственного управляющего механизма, то есть, в первую очередь, признание наличия единых общегосударственных целей и задач. Соблюдение этого принципа требует формирования специфического информационного (в том числе пропагандистского) и властного поля, которое бы обеспечивало пониманием народом (населением регионов) стоящих перед государством задач и их корреляцию с личными установками и жизненными планами, с решением социальных и иных проблем конкретных регионов. Осознание необходимости соблюдения этого принципа лишь начинает постепенно возрождаться в последние годы, поскольку доминирование идей личной свободы, прав гражданина несколько отодвинуло на второй план общегосударственные цели и задачи. Однако опыт последнего десятилетия XX столетия со всей очевидностью показал, что реализация личных прав и свобод человека на самом деле возможна лишь в рамках государства, выступающего их реальным гарантом. Причем, речь идет о самых разных типах государственных гарантий, начиная от защиты государственной территории, протекции отечественного бизнеса, до персональной защищенности граждан в различных аспектах их жизнедеятельности. Без и вне государства реализация прав и свобод личности невозможна, а это означает, что государство должно существовать как некий социальный организм, основным принципом жизнеосуществления которого является целеполагание (как это следует из теории систем и теории организации).

Важным как в плане понимания региональных управленческих процессов, так и в плане осуществления кадровой политики, представляется также применение *принципа диалектического взаимодействия сущности и явления*. Политическая практика недавнего прошлого и нашего времени показывает, что зачастую явленческая

сторона происходящих событий оказывается основой как системы аргументации (в том числе принятия федеральным центром тех или иных политических решений), так и осмысления реальных событий и реакции на них. Например, национальные регионы потребовали самостоятельности, им предоставили суверенитет. В данном случае явление – факт требования со стороны политической элиты девяностых годов и поддержка частью населения регионов принципов экономической (и лишь экономической) самостоятельности. Что являлось сущностью этого требования? Его сущностью было более комфортное жизнеобеспечение центральных городов (мотив согласия народа на экономическую самостоятельность) и властные инстинкты нескольких представителей политической элиты. Никакие научные экономические и политические подсчеты не производились, и есть все основания утверждать, что не было никакой объективной обусловленности для сепаратистских процессов – ни экономической, ни политической, ни, тем более, социально значимой национальной подоплеки. Последующие годы доказали, что разделение, разрыв хозяйственных и других связей привел к ухудшению общей обстановки практически во всех регионах России, да и всего СНГ. Или другой пример. Понятно, что управление национальными регионами требует учета национальной специфики руководящих кадров. Ее можно учитывать как на уровне явлений (национальной принадлежности, деклараций и заявлений руководителей, например), так и на уровне сущности. Так, в качестве совокупности явлений выступает развитие и организационное оформление национальных объединений в различных регионах России, порождаемая ими идеологическая и пропагандистская технология, поддерживаемая и направленно развиваемая самим руководством после провозглашения региональных суверенитетов и обретения бесконтрольной власти. Если остановиться на этом (явленческом) уровне, то система реакции центра должна быть направлена на поиск компромисса с заявленными национально-идеологическими требованиями и основываться на необходимости их учета. Однако сущностью этих явлений чаще всего является совсем иное – финансово-экономическая подоплека существования конкретного властного клана, обеспечивающего управление в том или ином регионе. Ибо без организационного и финансового сопровождения «от имени и по по-

ручению» региональной власти даже такие национальные организационные и идеологические структуры существовать не могут. Они порождаются и поддерживаются региональной властью, чаще всего с целью запугивания центральных властей. Поэтому истинные мотивы осуществления политики – финансово-экономические, а национальный антураж чаще всего существует и выпячивается лишь как один из аргументов для проведения нужной политики. Исследования показывают, что социальная база националистических идей в регионах на самом деле исчезающе мала. Чаще всего она сводится к десяткам активистов и сотням сторонников, хотя запущенность в решении этих проблем на протяжении десятилетий постепенно приводит к внедрению и в массовое сознание вируса национализма с помощью направленной агрессивной пропаганды радикалов, поддерживаемых (явно или скрыто) региональными властями. Говорить же о создании национально ангажированными субъектами управления более благоприятных условий для развития экономики региона, обеспечения реального роста благосостояния населения и даже самого титульного этноса, как показывает практика, вообще не приходится.

Можно много говорить о национальной специфике, но, останавливаясь лишь на этой (снова явленческой) констатации невозможно продвинуться в направлении понимания реальных механизмов властного управления в конкретном регионе, если при этом не углубиться в понимание сущности (оснований) осуществления власти представителями конкретных национальных образований. Так, целый ряд национальностей (особенно башкиры, якуты, буряты и другие) относятся к народам, лишь относительно недавно обретшим оседлость. В этой связи им в значительной мере присущи элементы кочевой ментальности, такие как слабое понимание механизмов экономики за пределами необходимости накопления ценностей, слабая ассоциация экономического мышления с территорией (больше с народом, причем, чаще всего, со своим родом, племенем), отсутствие стратегического государственного мышления (кочевой менталитет обычно ситуативен, то есть съели корма здесь, идем дальше их искать), патриархальные стереотипы (власть старшего и сильного, проявляющаяся как в осуществлении власти, так и в отношении к власти центра – боязнь проявления силы и подчинение силе; формирование властных кланов по семейным прин-

ципам и принципам личной преданности), агрессивно-властная психология управления восточного типа (проявляющаяся в подавлении инакомыслия в регионе и формировании стереотипа влияния на федеральный центр с позиции силы, давления). У давно оседлых народов (например, у татар) существенные основания национальной специфики иные, у народов Кавказа – третьи и так далее. Вскрывая эту сущность и объединяя этот принцип с принципом историчности и конкретности, можно предвидеть поведение и реакцию региональных властей на те или иные события и процессы в стране в целом, на изменения в экономической и политической жизни.

Далее. Неизбежным является применение *принципа целостности*. Это вообще большое место в самых разных измерениях. Например, федеральная власть и СМИ фактически привыкли считать (и поэтому рассуждать) о национальных регионах именно как о мононациональных. Например, Башкирия – башкирский регион, Татария – татарский, Якутия – якутский и так далее. На самом деле, собственно титульное население этих регионов составляет от 15 до 40%, доминирующим по численности обычно является русское население (40% и выше). Кроме того, в регионах проживают в достаточно больших пропорциях представители сотен самых разных национальностей. Значит, существует необходимость учитывать интересы всего населения.

Другой момент. Законы той или иной титульной народности самими центральными политиками часто трактуются как условия хозяев того или иного региона с интерпретацией жизни остальных народов по принципам «жизни в чужом доме и по его законам». Но, во-первых, у представителей многих народов дома попросту не было, а были кочевые жилища. Дома (города) часто построены именно другими народами. Поэтому претензии на существующий экономический потенциал часто похожи на такой вид жульничества, когда сдают (продают) место для жилья, люди строят дом (или ремонтируют его), вкладывая немалые силы и средства, а через некоторое время землю (вместе с домом и ремонтом) отсуживают по каким-либо основаниям, получая незаконные приобретения. Это, даже не говоря о том, что во многих регионах России русское и другое население живет уже сотни лет и говорить о преимуществах представителей какой-либо одной нации вообще абсурдно по всем социальным, моральным и юридиче-

ским нормам. При этом, быть может, самым любопытным моментом является трактовка национальных традиций (вслед за региональной пропагандой) как архаической деревенской системы, тогда как урбанизация накладывает гигантский отпечаток на все культуры (включая, кстати, и русскую). Сегодня в городах не встретишь башкир или татар в национальных костюмах или на коне верхом. Происходит естественное стирание многих различий и, что особенно важно – давно достигнуто владение всеми народами России русским языком. В этих условиях акцент на проблеме национальных языков становится искусственным и спорным, поскольку человек, получивший образование на родном языке, фактически отрывается от последующего образования, мировой науки и культуры. К ним он может приобщиться лишь посредством русского языка (или, как в республиках Средней Азии сегодня – английского, что само по себе является сомнительным). Таким образом, реакция центра на титульные наименования регионов порой противоречит принципу целостности, не учитывает не только реальной демографической ситуации, но и реального вклада в развитие тех или иных регионов со стороны всех народов России. Подобная позиция ослабляет безопасность личности и общества.

Системный характер организации государства (а значит, государственной власти и кадровой политики) требует также сочетания *принципа иерархичности и элементности*. Проведение в жизнь этого принципа составляет одну из основных проблем и в несоблюдении его таится главная угроза разрушения целостности российского государства. Нельзя отрицать необходимости определенной самостоятельности местной власти. Эпоха тотального (как всеохватного, детального) централизованного управления ушла в прошлое. Однако это совсем не означает, что речь должна идти о разрушении государства и о наделении полномасштабными государственными полномочиями отдельных субъектов Российской Федерации (элементов государственной конструкции). Так, наблюдается излишняя увлеченность глав некоторых регионов расширением степени самостоятельности (чаще всего на экономической основе, которая, однако, в ряде случаев намеренно облачается в идеологическую, в том числе имеющую национальные окраски, оболочку). При этом снижаются возможности решения общегосударственных задач, таких как обеспечение оборо-

носпособности страны, развитие научных исследований и образования и многих других, что уже приносит свои негативные плоды. Понятно, что проблемы у регионов в настоящее время значительны и должны активно решаться. Однако без увязки со стратегическими общегосударственными задачами обеспечение решения сиюминутных тактических социальных проблем превращается в разрушающий фактор как для государства, так и для отдельных регионов, конкретных территорий и населенных пунктов, предприятий, поскольку мировой рынок сильнеешим образом «завязан» на государственное силовое сопровождение и разрушение отечественных предприятий будет закономерно продолжаться при отсутствии единой государственной политики. В этой связи иерархичность государственного строительства является не только теоретически логичным, но и экономически целесообразным фактором государственного строительства. Причем, соблюдение принципа иерархичности предполагает в государственной кадровой политике осуществления ряда практических принципов, таких как восстановление принципа территориальной ротации кадров (решающего к тому же задачу пресечения местничества и коррупции на местах), централизованной подготовки государственных чиновников на основе единых стандартов, отработку системы отбора кадров и формирования кадрового резерва и так далее.

Таким образом, выработанные исторической практикой и научно подтвержденные основания и принципы в осуществлении кадровой политики являются при их последовательном внедрении важным элементом укрепления безопасности личности, общества и государства. Попытки же проигнорировать их либо использовать исторически устаревшие чреватые серьезными стратегическими ошибками и просчетами, подрывом национальной безопасности.

2.4. Ментальные основы безопасности России в современном мире

Истоки многих поступков людей определяются их этнической ментальностью¹⁰. Данное обстоятельство далеко не всегда является

¹⁰ Под этнической ментальностью мы понимаем совокупность тех компонентов сознания, которые обуславливают его структурную целостность и качественную определенность на различных этапах развития этнических общностей, позволяющих идентифицировать их посредством проявляемых готовностей, предрасположенностей и установок действовать, мыслить, чувствовать и воспринимать мир определенным образом.

предметом анализа, так как очень часто не рефлексруется личность. Достаточно показательными в этом отношении являются имевшиеся случаи отказа от принятия ислама русскими солдатами, попавшими в плен в Афганистане, несмотря на угрозу их жизни.

Православие явилось по выражению И. Экономцева «духовной закваской русского этногенеза». Поэтому энергия сопротивления принятию ислама в данном случае имела своим источником энергию этнического архетипа, матричная основа которого была сформирована еще на первом этапе этногенеза русского народа. Тот факт, что русские солдаты были недостаточно осведомлены как о канонах православных, так и о канонах мусульманских, мало что меняет по существу рассматриваемого вопроса, так как интенции коллективного бессознательного индивидом не рефлексуются. В качестве детерминирующего фактора в данном случае выступали не структуры личности, сформированные в процессе онтогенеза, а превращенная энергия этнического архетипа.

На разных исторических периодах каждая этническая общность может привести пример своего сопротивления внешнему воздействию, но есть этнические общности, менталитет сопротивления которых проявил себя на всем протяжении их существования. К таковым, например, можно отнести испанцев, сербов, белорусов, русских, афганцев, чеченцев. Вряд ли к таковым можно отнести американцев, несмотря на их доминирующее положение в современном мире. Об этом свидетельствуют корректные для сравнения данные об американских и советских солдатах попавших в плен в последних локальных войнах: за восемь лет войны во Вьетнаме американцы потеряли пропавшими без вести около 3 тыс. военнослужащих, тогда как СССР за девять лет войны имел только 312 человек попавших в плен и пропавших без вести¹¹.

Мощность психической энергии этноса в соответствии с концепцией Л.Н. Гумилева зависит от пассионарности, которая имеет тенденцию убывать после акматической фазы этногенеза. Для индивида она может быть различной в любой фазе этногенеза. Важным фактором, определяющим этническую общность в качестве субъекта исто-

¹¹ Ахромеев С.Ф., Корниенко Г.М. Глазами маршала и дипломата. Критический взгляд на внешнюю политику СССР до и после 1985 года. – М.: Международные отношения, 1992. – С. 25.

рии, является способность аккумулировать энергию этнической общности на целях, разделяемых большинством ее членов. Социальная составляющая определяет вектор направленности энергии этнической общности. Процесс превращения России из субъекта в объект исторического процесса во многом обусловлен тем, что сегодня отсутствует национальная идеология, ядром которой является национальная идея. Говоря о национальной идее, мы вполне солидарны с В. Васильевым¹² в том, что она связана не с национальной принадлежностью, а с принадлежностью к сообществу, проживающему на территории определенного государства.

Идея, являющаяся смыслообразующим компонентом жизни этноса, определяет императив поведения большинства его членов. Но лишь та идея разделяется большинством членов этнической общности на каждом временном и историческом отрезке времени, которая находит резонанс в его душе. Душа народа – это тот стержень, который является общим для всех поколений данного народа.

Сущностные черты «Русской идеи» не были даны заранее, раз и навсегда, а формировались в процессе многовекового творчества народа. Принималось далеко не все, а лишь то, что соответствовало этническому менталитету народа. Определение основ русской идеи связывают (М.В. Ильин, М. Маслин)¹³ с именами киевского митрополита Иллариона (создавшим около 1049 года религиозно-политический трактат о праве Руси на древнее культурное наследие человечества – «Слово о законе и благодати», своего рода хронополитическую концепцию), монаха Киево-Печерского монастыря Нестора (очертившего в 1113 году начала русской геополитики в «Повести временных лет»), псковского инока Елизарова монастыря Филофея (обосновавшего в послании к Василию III мысль о всемирной роли «Москвы – третьего Рима»).

Систематизированное философское обоснование русской идеи восходит к В. Соловьеву, который придал ей концептуальную форму. Русская идея была сформулирована В. Соловьевым именно как идея народно-религиозная.

¹² Васильев В. В политике нет ничего практичнее хорошей идеологии! // Психологическая газета №2 / 77, февраль 2002. – С. 10.

¹³ Ильин М.В. Слово и смыслы. По уставу судьбы: русская идея // ПОЛИС. 1996. № 4; Маслин М. Русская идея. – М.: Республика, 1992.

Соловьевскую линию истолкования русской идеи продолжили представители культурного русского ренессанса начала 20 века – В. Розанов, Н. Бердяев, С. Булгаков, В. Иванов, Е. Трубецкой, Л. Карсавин, В. Эрих, Г. Федотов, И. Ильин. Классическое истолкование понятия «русская идея» содержится в работах Н.А. Бердяева. Именно у Н.А. Бердяева очень отчетливо показана зависимость способов и форм реализации русской идеи от менталитета народа. Определяющая роль ментальности на формирование русской идеи просматривается Н.А. Бердяевым на всем протяжении русской истории. Так, говоря о большевизме, он отмечал, что это есть третье явление русской великодержавности, русского империализма. Первым явлением было московское царство, вторым – Петровская империя¹⁴. Русский коммунизм, по мнению Н.А. Бердяева, «есть трансформация и деформация старой русской мессианской идеи»¹⁵. Нам представляется вполне закономерным выдвигаемое некоторыми исследователями (например, Ф.Т. Аутлевой) положение о русской идее как исходной характеристике ценностно-нормативной ориентации русской ментальности. Неодинаковое ее представление властью и народом привело в XVII веке к расколу этнической ментальности, так как произошедший в XVII веке церковный раскол это явление более широкое, нежели только конфессиональное. Понятие «православный» в то время на Руси ассоциировалось с понятием «русский». Причиной раскола стали идейные разногласия между московскими самодержцами и церковными реформаторами, с одной стороны, и представителями национально-охранительного направления в русской православной церкви (РПЦ), отражавшими рост национального самосознания коренной русской среды, московской и провинциальной, с другой. Теократическая идеология «единого вселенского православного царя всех христиан» толкала московских царей на пути сближения с греками и всеми другими православными. Типичная же московская ментальность XVII века, по мнению историка русской церкви А.В. Карташева¹⁶, отразилась в аргументации монаха Арсения Суханова в ходе диспута с

¹⁴ Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. – М.: Наука, 1990. – С. 99.

¹⁵ Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. – М.: Наука, 1990. – С. 152.

¹⁶ Карташев А.В. Собрание сочинений: В 2т. Т.2: Очерки по истории русской церкви. – М.: ТЕРРА, 1992. – С. 129.

греческими священниками в 1650 году, где он всячески отстаивал достоинство русской православной церкви в сравнении с греческим православием.

К концу нынешнего столетия содержание и смысл «русской идеи» изменились. Это изменение привело к потере традиционного типа идентичности и поиску нового. Поиск «Русской идеи», обострившийся в настоящее время, следует рассматривать, по мнению некоторых российских исследователей (например, С.П. Галенко¹⁷), как процесс самоидентификации этноса, под которым понимается воссоздание целостного образа во времени, обнаружение его «вечного» лика в постоянном изменении истории. Какие очертания примет новая форма русской идеи зависит от многих факторов. Несомненно, что жизнеспособной может быть лишь та, которая будет соответствовать ментальным основам русского народа.

Известны многочисленные попытки определения в рамках теоретических исследований характера «русской идеи» сегодня. Так, например, учеными Института социально-политических исследований РАН предложена новая триединая идея: «духовность, народовластие и державность»¹⁸. Данная идея есть трансформация существовавшей в прошлом столетии формулы: «православие, самодержавие и народность». Предложенная идея не вызывает возражения с точки зрения теоретического соответствия ее ментальным качествам нашего народа, но приобретет ли она статус «Русской идеи» зависит от многих факторов, не все из которых еще проявились.

Поиск национальной идеи это эволюционный путь развития этнической общности, который отвечает современному этапу ее развития. Но кризис, переживаемый нашей страной, есть не только результат внутренних процессов. Немалую роль в происшедшем сыграло информационно-психологическое воздействие тех внешних сил, чьим геополитическим интересам не нужна единая и сильная Россия. Сегодня, когда цели достигнуты, они вполне откровенно озвучивают свою позицию. «Россия, побежденная держава, – утверждает З. Бжезин-

¹⁷ Российский менталитет и учет его особенностей в социальной работе. Социальная работа. – М.: Исследовательский Центр проблем качества подготовки специалистов, 1994. Выпуск № 10.

¹⁸ Что происходит с социологией // Социологические исследования. 1997. № 5. – С. 10–11.

ский. Она проиграла титаническую борьбу... Сейчас не надо подпитывать иллюзии о великодержавности России. Нужно отбить охоту к такому образу мыслей». Не менее откровенно звучат признания Г. Киссенджера, о том, что он предпочтет в России хаос и гражданскую войну тенденции воссоединения ее в единое, крепкое, централизованное государство. О перспективах для России в современном мире премьер-министр Джон Мейджер высказался следующим образом: «...задача России после проигрыша холодной войны – обеспечить ресурсами благополучные страны. Но для этого им нужно всего пятьдесят – шестьдесят миллионов человек»¹⁹.

Хотелось бы оптимистично отреагировать на все эти высказывания ссылкой на то, что Россия не в первый раз попадает в столь сложные ситуации. Есть множество причин, по которым наша страна возрождалась как птица Феникс из пепла. Но, если верить концепции Л.Н. Гумилева, россияне находятся сейчас на том этапе этногенеза, когда русский этнос особенно чувствителен к внешнему воздействию. Сможет ли он преодолеть сегодняшний кризис, зависит от многих факторов, но очевидно одно, что если ментальная целостность русского народа не будет сохранена, то возрождение России вряд ли возможно.

В настоящее время ментальные основы россиян подвержены влиянию многих сил и средств. Эти силы действуют в следующих направлениях:

- переписывание российской истории (как хорошо заметил Д. Оруэл в своем романе «1984»: «кто управляет прошлым, тот управляет будущим; кто управляет настоящим, тот управляет прошлым»²⁰),
- внедрение на российское пространство нетрадиционных для России религий и сект,
- изменение содержания символов, имеющих общую для этноса ценность, что дезориентирует его и делает манипулируемым,
- формирование личности, ориентированной на чужую культуру, отрезанной от ментальных структур этнического бессознательного,

¹⁹ Лисичкин В.А., Шелепин Л.А. Глобальная империя зла. – М.: Крымский мост – 9д, форум. – 2001. – С. 264.

²⁰ Оруэлл Д. 1984. – М., ДЭМ, 1989. – С. 36.

- использование в средствах массовой информации технологий для воздействия на поведенческие программы, заложенные в психологических структурах человека.

Тот факт, что российский суперэтнос сохраняет еще свои системные качества, на наш взгляд, является результатом естественного противодействия этнической системы воздействию внешних сил. Как гласит принцип Ле Шателье, сформулированный им еще в 1884 г. «внешнее воздействие, выводящее систему из положения равновесия, вызывает в ней такие процессы, которые стремятся ослабить результат воздействия».

Оптимизм внушает и тот факт, что попытка сформировать «нового советского человека» так и не удалась: он сохранил в основном свойства, которые отмечались у русских другими народами или ими самими в прошлом²¹. Но сегодня этого мало. Для того, чтобы остаться субъектом истории, необходимо осмысленное противодействие попыткам разрушить ментальную целостность российского суперэтноса. В конечном итоге от этого прямо зависит безопасность российского государства и безопасность русской нации.

2.5. Нравственная безопасность общества в условиях реформ*

Термин «безопасность» является одним из самых многозначных терминов в современной политологической науке. Сегодня многие учёные, журналисты, писатели говорят и пишут о проблемах экономической, экологической, информационной, продовольственной безопасности. По-прежнему актуален и военный аспект данного понятия. Учитывая столь широкую трактовку термина, принятую не только в нашей стране, но и за рубежом, представляется оправданным использование словосочетания «нравственная безопасность» общества.

Нравственные ценности играют особую роль в жизни практически любого социума. Они позволяют создать внутри сообщества людей такой микроклимат, который жизненно необходим для решения широкого круга насущных задач.

²¹ Пибоди Д., Шмелев А.Г., Андреева М.К., Греницкий А.Е. Психосемантический анализ стереотипов русского характера: кросскультурный аспект // Вопросы психологии. – № 3. – 1993.

* Статья выполнена при поддержке Российского Гуманитарного Научного Фонда – Правительства Челябинской области. Проект № 02-01-0022а-чел.

С одной стороны, нравственные ценности выполняют роль своеобразного предохранителя, ограждающего людей от интенсивного разрушающего воздействия разнонаправленных информационных потоков, идущих из-за пределов социума. Они дают возможность осуществить самоидентификацию коллектива, во многом определяют его стратегию выживания и развития в окружающем мире.

Нравственные ценности играют важную роль в процессе политической социализации личности и общества. Они служат фундаментом для воспитания новых поколений, укрепляя устойчивые традиции в развитии социума, помогая сохранить его системообразующее духовное ядро.

Не редко нравственные ценности сдерживают развитие конфликтных ситуаций внутри социума, сокращая маятник возможных политических и социальных колебаний, обеспечивая необходимую для существования сообщества стабильность и преемственность.

При этом степень воздействия нравственных ценностей на развитие политических процессов, безусловно, зависит от масштабов социума. В небольших локальных сообществах она значительно выше, однако и здесь она не является величиной постоянной. По мере трансформации общества роль нравственных ценностей в его развитии может существенно меняться.

В определённых ситуациях нравственные ценности могут способствовать быстрому обновлению общества, создавать моральный климат благоприятный для проведения радикальных реформ, оправдывая разрушение традиционных политических институтов и экономических механизмов.

Нравственные революции, как правило, предшествуют революциям политическим, что многократно подтверждает опыт европейской и российской политической истории.

Вместе с тем, в индустриальных и особенно постиндустриальных обществах, несмотря на существенное уменьшение роли моральных регуляторов в жизни социума на этапе революционных потрясений, в дальнейшем по мере стабилизации политического режима чётко прослеживается рост внимания новой политической элиты к проблемам общественной нравственности.

Устойчивые нравственные ценности необходимы для сохранения не только семьи, рода, этноса, но даже государства. Поэтому борьба

против этноса или государства помимо военного или политического аспекта включает в себя аспект нравственный.

Как свидетельствует исторический опыт нашей страны и многих других держав, разрушение традиционных, свойственных данному государству или цивилизации системы нравственных ценностей ускоряет его экономическое и политическое развитие. Однако последствия такого ускорения могут быть прямо противоположными. Возможно продвижение вперёд, модернизация или даже революционное обновление основных государственных институтов и цивилизационных механизмов, но возможен и откат назад, вплоть до полного уничтожения государства или цивилизации.

Окончательный исход зависит от совокупности огромного числа факторов, важнейшими из которых являются: ситуация на международной арене, соотношение политических сил внутри страны, уровень социально-экономического развития государства, исторические традиции данной цивилизации и т.д.

При этом абсолютно безразлично, откуда исходит угроза нравственным ценностям извне социума или изнутри. Однако как показывает исторический опыт нашей страны чаще всего первичный разрушительный импульс приходит из-за пределов российской цивилизации, внутри которой существуют достаточно мощные механизмы самозащиты нравственных ценностей.

В эпоху формирования древнерусского государства такой импульс пришёл с юга. Принятие христианства спровоцировало настоящую нравственную революцию, разрушившую традиционную языческую культуру восточных славян, существовавшую внутри славянского этноса систему духовных ценностей. Показательно, что распространение таких ценностей шло из формального центра Киевской Руси, встречая в провинции достаточно мощное сопротивление. Адаптация официально декларируемых новых приоритетов к реалиям политического и экономического процессов происходила непросто и заняла много времени. Однако в рамках именно этого процесса и была сформирована новая, отвечающая потребностям государства система нравственных координат. Ключевую роль в её воспроизводстве играла православная церковь, которая фактически монополизировала контроль за духовной жизнью социума.

Показательно, что в ходе противоборства «старого» и «нового» начала так и не удалось найти тот компромисс, который позволил бы соединить политические интересы центра, правящей элиты древнерусского государства и провинции, где на периферии политического и экономического процессов остались тысячи людей. Центр так и не смог до конца «навязать» местам своё понимание таких категорий как «интересы государства», «единство государства», «роль государства», а русская православная церковь, оказалась не в состоянии предотвратить конфронтацию центра и мест, в основе которой лежали экономические и социальные факторы, а так же позиция ряда сопредельных государств. Более того, сепаратистские настроения, широко распространённые на окраинах древнерусского государства, усилиями региональной политической и интеллектуальной элиты получили моральное обоснование и стали одной из причин эпохи феодальной раздробленности. Безопасность и целостность древнерусского государства в этой ситуации обеспечить не удалось.

В эпоху монгольского нашествия новый деструктивный импульс пришёл в русские земли и княжества уже с востока, создав совершенно иную нравственную атмосферу и породив принципиально новую систему моральных ориентиров. В условиях острой борьбы за выживание этноса, ослабления авторитета центральных органов государственной власти, жёсткого давления инородных новых культур доминирующими стали настроения самооправдания и самодостаточности.

Превращение Москвы в центр политического объединения Руси вновь вернуло к жизни проблему конфронтации центра и мест. И вновь безопасность единого государства оказалась неразрывно связана с системой нравственных ценностей доминирующих в этом государстве. И вновь сохранить единство государства не удалось.

В российской провинции нравственность жёсткой объединяющей политики центра была признана лишь в XVII в. после наступления смутного времени. Именно осознание тяжёлых последствий дезинтеграции государства, укрепление политического влияния русской православной церкви, неблагоприятная международная обстановка во многом способствовали моральному оправданию в глазах населения внутренней и внешней политики первых представителей династии Романовых на российском престоле.

В XVIII в. российская цивилизация подверглась мощному воздействию со стороны запада. Если первоначально государство буквально навязывало политической элите, а затем и большинству населения новые ценностные ориентиры, то в дальнейшем в дело вступили механизмы саморазвития системы. При этом интенсивность воздействия запада постепенно нарастала, достигнув критической отметки в XX веке. Естественно, что такое давление вызывало в российской провинции неоднозначную реакцию, зачастую провоцируя возрождение именно традиционных ценностей и сепаратистских настроений. Отторжение внешних форм западного влияния (костюмы, праздники, слова) неизбежно приводило к отторжению и ключевых системообразующих духовных понятий. Не всегда последовательная позиция центра усиливала моральную самоизоляцию провинции, которая искала новые нравственные авторитеты за пределами столичных городов.

В первой половине XX века возможности прямого обращения к жителям российской провинции, где традиционно и проживает основная часть населения страны, у представителей зарубежной интеллигентной и политической элиты, спецслужб, деятелей культуры, были очень ограниченными. Главным препятствием для такого обращения было отсутствие средств массовой информации, имевших прямой выход на российского обывателя. Российское, а затем советское государство достаточно жёстко контролировало основные информационные потоки идущие из-за рубежа. Уровень элементарной грамотности большинства жителей страны оставался очень низким, а изоляционистские настроения, сформированные в своё время при активном участии православной церкви, по-прежнему доминировали в сознании большинства россиян.

В этой ситуации важную роль в передаче информации и формировании элементов новой системы нравственных ценностей сыграла столичная, а затем и провинциальная интеллигенция. Позиция этой части социума была неоднозначной. Часть интеллигенции, испытывая чудовищный социальный и моральный дискомфорт, воспринимала информацию идущую из центра как истину в последней инстанции. Она по сути дела отказалась от критического анализа этой информации, сосредоточив все свои усилия на её распространении. Другая же часть

интеллигенции наоборот отвергла нравственный авторитет центра, сделав его виновником всех неудач провинциального сообщества.

Во второй половине XX века ситуация принципиально изменилась. Научно-техническая революция сделала информацию более доступной. Фактор удаленности от эпицентров европейской цивилизации перестал играть решающую роль в политической и духовной жизни страны. Степень воздействия средств массовой информации на сознание и подсознание людей ощутимо выросла. Российская провинция испытала мощный «информационный удар», который в конце XX века, привёл к формированию совершенно иной информационной и нравственной среды.

Благодаря радио, телевидению и, наконец, компьютерным технологиям жители российской глубинки получили доступ к таким информационным ресурсам, которые государство уже не могло контролировать полностью. Заметно ослабла и роль интеллигенции в формировании моральных ценностей населения. Свобода выбора информации породила свободу выбора нравственных ориентиров. И этот выбор населения оказался для многих политических и государственных деятелей нашей страны неожиданным. Далеко не все российские обыватели сохранили верность декларируемым прежде нормам взаимопомощи и поддержки. Этика индивидуализма и коммерческого успеха нашла благожелательный отклик в сердцах многих россиян.

Был ли этот выбор случайным? Конечно же, нет. Он определялся многими обстоятельствами, среди которых можно выделить особо позицию тех структур, что формируют основные мировые информационные потоки, исторический опыт проведения реформ в России, существенные особенности такого явления, как нравственные ценности и т.д.

Не секрет, что нравственные ценности проходят очень долгий путь становления и способны к эволюции, однако, её темпы существенно отличаются от темпов эволюции экономических или политических институтов. При этом механизмы реальной трансформации ценностных ориентиров российского общества всё ещё изучены слабо. И, если в масштабах государства на уровне формальных деклараций основной вектор перемен уже выявлен, то на локальном уровне существует множество масштабных пробелов.

Для их ликвидации может оказаться полезным изучение исторического опыта уральского региона, который в XX веке не раз оказывался в эпицентре серьёзных политических, социальных, экологических и других катаклизмов.

Одним из самых разрушительных факторов для системы нравственных ценностей населения провинции в XX веке стали те крупные преобразования, что были осуществлены в стране в начале, середине и конце века. К числу первых можно отнести реформы П.А. Столыпина. Даже в столице российской империи планы П.А. Столыпина вызвали далеко неоднозначную реакцию. Стратегическая идея реформ – трансформация крестьянской общины – спровоцировала острые споры среди интеллектуальной и политической элиты. Попытки П.А. Столыпина разъяснить свою позицию в многочисленных интервью и выступлениях в Государственной Думе, лишь обострили дискуссию. П.А. Столыпин не смог заручиться полной поддержкой ни со стороны церкви, ни со стороны государя, ни со стороны интеллигенции. Однако он всё-таки приступил к проведению реформ, которые затронули судьбы миллионов жителей империи.

В российской провинции, в том числе и на Урале даже наиболее образованные государственные чиновники, учителя, юристы, журналисты, врачи слабо представляли себе концепцию этих судьбоносных преобразований. Для многих из них община была не просто социально-экономическим институтом, но важным фактором духовной жизни российской цивилизации, хранительницей морального здоровья нации. Разрушение общины, по их мнению, лишь усугубляло тот нравственный кризис, что проявился в стране в годы первой русской революции. Ссылки на «прогрессивный западный опыт» не имели для них принципиального значения, так как о существовании «западного мира» они знали, по большей части, лишь из книг и газетных публикаций. А вот негативное отношение миллионов крестьян-общинников к столыпинским хуторянам было повседневной российской реальностью. В основе этого неприятия часто лежала именно нравственная дисгармония, порождённая самой логикой реформ. В условиях нараставших преобразований неожиданно для многих официально стали цениться те качества, которые долгие годы подвергались общественному ostrакизму. Предприимчивость, энергичность, смелость, возве-

денные государственными чиновниками в ранг новой добродетели, воспринимались многими российскими обывателями совершенно иначе и трактовались как изворотливость, лживость, хамство.

Конечно, такое разночтение было во многом связано с социальной поляризацией общества в условиях реформ. Формула «цель оправдывает средства» всегда была идеологическим и духовным фундаментом наиболее преуспевающей в бизнесе или политике части населения. Те же, то не смог совершить такой «рывок», создавали достаточно стройную теорию «падения нравов» и не уставали повторять тезис о глубоком моральном кризисе российского общества.

Важную роль в развитии этого противоречия играла и провинциальная интеллигенция, которая не просто выражала настроения, существовавшие в социуме, но порой и формировала эти настроения, придавала им в своих интересах ту или иную направленность. «Теория нравственного кризиса» реализованная на уровне общественного сознания позволяла некоторой части интеллигенции существенно повысить свой пошатнувшийся в условиях реформ социальный, а затем и политический статус, возратить хотя бы часть утраченных экономических позиций.

Конечно, часть провинциальной интеллигенции на уровне официальных деклараций поддерживала столыпинские преобразования. Во многом, эта поддержка была связана с тем, что П.А. Столыпин занимал важные государственные посты, и его реформы воспринимались как реформы «государственные».

Но значительная часть провинциальной интеллигенции революционного и либерального толка подвергла эти реформы жёсткой критике. При этом чаще всего со стороны либералов моральной критике подвергался не сам замысел реформ, а практика его реализации. Власть упрекали в незнании «правды жизни», реальной ситуации на местах, своеобразном экономическом и социальном волюнтаризме. Для уральского региона столыпинские реформы в первую очередь обернулись тысячами переселенцев появление которых осложнило и без того непростую социально-политическую обстановку в крае. О первом негативном опыте осуществления реформ уральские газеты писали достаточно часто. Особенно много замечаний было направлено в адрес именно местных властей, которых упрекали во всех грехах,

от обнищания большинства крестьян, до чрезмерной жестокости при проведении преобразований, тотальном нарушении законов и несоблюдении собственных обещаний.

Не менее резко против проведения столыпинских реформ выступили праворадикальные круги российского общества и консервативная часть интеллигенции. Именно она была более других недовольна разрушением традиционных основ российской цивилизации, именно она чаще других квалифицировала эти реформы как безнравственные и ошибочные. В устных выступлениях, газетных и журнальных статьях представителей этого лагеря не раз звучал тезис о том, что эти могут привести к ослаблению безопасности страны, разрушению «единства народа», ослаблению авторитета церкви. Аналогичные аргументы использовались и в других регионах страны, имея, безусловно, столичную первооснову.

Если сопоставить время появления тех иных ярких образов, сравнений, аргументов противников столыпинских реформ в провинции с публикациями в столичной прессе, то можно чётко зафиксировать «эффект опоздания», некое ощущение вторичности, которое является вполне естественным учитывая масштабы страны и степень концентрации интеллектуальных ресурсов в городских центрах. Позиция сельского обывателя, который больше других «терпел» от проводимых преобразований в газетной и журнальной публицистике была отражена слабо. Что связано не только с низким уровнем грамотности населения, но и особенностями редакционной политики многих журналов и газет. Несомненно, эта позиция существовала и была неоднозначной, но она оказалась во многом скрытой, так как редко фиксировалась на уровне документа.

Показательно, что в царской России начала XX века, критика столыпинских реформ стала важным фактором политической и духовной жизни страны и содействовала постепенной моральной адаптации населения к новым экономическим и социальным реалиям.

В середине XX века, не менее противоречивые оценки в среде интеллигенции, вызвали и реформы Н.С. Хрущева. Разоблачение «культы личности» И.В. Сталина шокировало значительную часть населения страны. Традиционная, и как казалось многим, незыблемая система нравственных координат дала сбой, который особенно болез-

ненно ощущался именно в провинции, где влияние «культы личности» на повседневную жизнь советских людей было особенно заметным. Но в условиях посттоталитарного общества открытое проявление, возникшего нравственного кризиса, было невозможным. Попытки части столичной интеллигенции встать на путь открытого обсуждения сложившейся ситуации, были жёстко пресечены центральной властью. Аналогичным образом проблема была решена и на местах. «Оттепель», так и не превратилась в весну. Нравственный кризис не был разрешён и приобрёл скрытый латентный характер. Он существенно ослабил творческий потенциал хрущевских реформ и во многом определил их историческую неудачу.

Несколько по-иному сценарию развивались преобразования в России в конце XX века. Но и они спровоцировали в обществе новый нравственный кризис. Показательно, что уральская интеллигенция в 90-е гг. XX века вновь не смогла выработать единой согласованной позиции по вопросу о нравственной оправданности, проводимых в стране реформ. Как и в начале века, часть представителей интеллектуальной элиты открыто и однозначно поддержали преобразования, исходя из уже классической формулы «так жить нельзя». Стратегический вектор реформ для них принципиального значения не имел, так как они были готовы поддержать любые преобразования, инициатором которых выступала официальная власть. Часть провинциальных интеллектуалов по этой же причине отвергла любые преобразования, предлагаемые Б.Н. Ельциным и его сторонниками. Часть долгое время колебалась, так и не сумев выработать однозначного отношения к происходящим событиям.

Почему же в каждом из названных случаев мы обращаем особое внимание на позицию представителей интеллектуальной элиты? Ответ очевиден. Ключевую роль в формировании, сохранении и трансформации доминирующих в обществе нравственных ценностей играет именно интеллигенция. Она занимает особое место в жизни провинциальных сообществ. С одной стороны, часть интеллигенции стремится обезопасить социум от радикальных перемен, которые могут привести к его мутации или даже гибели, а с другой стороны, часть интеллигенции пытается создать новую модель нравственных ценностей более адекватно отражающих интересы социума в условиях реформ.

Всё это создаёт одну из самых интересных для любого исследователя коллизий: «Кто же действительно укрепляет безопасность социума? Те, кто нравственно оправдывают прежние нормы и ценности, позволившие социуму выжить и преодолеть кризисные ситуации прошлого или те, кто генерирует и навязывает обществу новую систему моральных координат, позволяющую минимизировать социально-политические издержки неизбежные в условиях глубоких реформ?»

Большой научный и практический интерес представляет реакция той части провинциального общества, которой интеллигенция предлагала различные модели «нравственного поведения» в условиях реформ. Однако выявление этой реакции крайне осложнено особенностями источниковой базы, которая имеется в распоряжении исследователей. Мы можем лишь предположить, что реакция социума была далеко неоднозначной. Каждая социальная группа отбирала для себя те этические алгоритмы, которые позволяли ей максимально эффективно решить собственные социальные, экономические или политические задачи.

Не менее интересна реакция провинциального социума на те идеи и принципы, которые были высказаны в ходе реформ представителями столичной интеллектуальной элиты, имевшими собственные, особые воззрения по всему комплексу проблем подготовки, организации и проведения преобразований. Показательно, что в этом случае чётко проявляется стремление либерально настроенной провинциальной интеллигенции апеллировать к авторитету столичных исследователей для подкрепления собственных оценок и суждений и достаточно ярко выраженное стремление консервативно настроенных провинциальных интеллектуалов сделать столичных «специалистов» главными виновниками провинциальных неудач.

Исторический опыт России XX века, на наш взгляд, чётко свидетельствует об опасности любых радикальных мер в отношении существующих в обществе нравственных ценностей. Бесперспективными кажутся нам любые попытки вернуться на путь духовной и идеологической, экономической и политической изоляции и таким образом обеспечить безопасность страны. Новые великие «китайские» или «берлинские» стены могут дать лишь временный эффект и существенно усложнят ситуацию уже в следующие 5 или 10 лет после своего

возведения. Но столь же опасной представляется нам позиция полного отрицания национального исторического опыта и цивилизационной специфики России, линия на прямое копирование и слепое заимствование политических институтов или нравственных ценностей, ведущих мировых держав.

В условиях непрерывно изменяющегося мира ставка должна быть сделана на формирование в российском обществе такой системы нравственных ценностей, которая позволит людям постепенно понять, что реформы являются естественным состоянием современной цивилизации, что они носят непрерывный характер и требуют максимальной социальной и политической активности каждого индивида независимо от того, где он живёт – в Москве или Санкт-Петербурге, Челябинске или Перми. Только в таком случае реформы, которые будут неизбежно продолжаться в России и в XXI веке перестанут каждый раз провоцировать в стране глубокий нравственный кризис и восприниматься значительной частью социума, как личная блажь очередного реформатора или ещё одно проявление вселенского зла. Только тогда перемены эти не будут создавать серьёзных дополнительных угроз для безопасности личности, общества и государства.

2.6. Политические предпосылки социокультурных угроз в постсоветской России

Значение культуры для безопасности личности, общества и государства трудно переоценить. Во-первых, именно культура является основополагающим элементом жизни каждого человека и каждого общества. Во-вторых, не в политике, и даже не в экономике, а в культуре реализуются многие важнейшие цели общества. Культура отражает самосознание народа, его самочувствие. Культура каждого народа имеет свою специфику, своеобразие и неповторимость, выражает собственное понимание мира, его освоение. Народ жив, пока жива его культура. В-третьих, только в культуре раскрываются и реализуются духовный мир человека, происходит его приобщение к социуму.

Следовательно, сохранение и стимулирование культурной самобытности, защита нашей национальной культуры от нивелирующих и экспансионистских воздействий, приносимых извне культурных моделей, составляют важнейшую стратегическую задачу государства,

всех его институтов. На наш взгляд, утрата культурной самобытности, размывание культурно-генетического ядра народа сегодня самая большая угроза всей национальной безопасности России.

Вся история человечества свидетельствует, что погибали, как правило, те народы, которые теряли свою национальную культуру (язык, фольклор, литературу, письменность, образ жизни, традиции, историческую память и преемственность и т.д.). Наоборот, даже самые тяжелые поражения в войнах, утрата на многие столетия собственной территории, расчленение этноса не вели к исчезновению народа, если не были повреждены культурные корни нации.

Отличие XX столетия, особенно его второй половины, от всех предшествующих эпох, пожалуй, состоит в том, что социокультурная экспансия развитых стран приобрела невиданный, поистине планетарный характер. Массовая информатизация общества, сосредоточение богатства в руках группы государств во главе с США дают им возможность «культурной переделки» мира на свой вкус и лад. Информационная и духовная агрессия США стали глобальными опасностями уже в конце XX столетия. Не отказываясь от «старых», традиционных способов подрыва национальной безопасности других стран (экономическое закабаление, угроза войной, сбор разведанных, инспирирование межнациональных конфликтов и т.д.), США все больше делают ставку на духовное, культурное порабощение народов, превращая их на этой основе в своих сателлитов. Заметим, что подобная ставка Америкой была сделана достаточно давно. Сразу же после окончания второй мировой войны была выработана новая стратегия – «культурной экспансии», которую наиболее рельефно сформулировал Аллен Даллес, тогдашний руководитель ЦРУ США.

Проанализировав итоги Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг. советского народа против немецкого и всего мирового фашизма, а заодно – всю тысячелетнюю историю российского государства, американские стратеги пришли к далеко идущим выводам. По их мнению, русские – самый непокорный народ на земле, который не смогли сломить ни самое современное оружие, ни угроза физического уничтожения, ни голод, ни холод, ни другие чудовищные лишения и испытания. Этот народ выстоял в борьбе с тевтонскими рыцарями, пережил 300-летнее монголо-татарское иго, отбил турецкие, поль-

ские, шведские, японские, французские, английские, американские экспансионистские поползновения, переломил хребет фашистскому зверю. Тогда и родилась зловещая стратегия: если нельзя убить физически, надо уничтожить духовно. Во многом пророческими стали планы Аллена Даллеса: «Мы незаметно подменим их ценности на фальшивые. Как? Мы найдем своих единомышленников и помощников в самой России. Эпизод за эпизодом будет разыгрываться грандиозная по своему масштабу трагедия самого непокорного на земле народа, окончательного угасания его самосознания. Из литературы, искусства мы вытравим социальную сущность, отучим художников заниматься изображением... Литература, театры, кино – все будет изображать и прославлять самые низменные чувства. Мы будем всячески поддерживать и поднимать так называемых художников, которые станут насаждать и вдалбливать в человеческое сознание культ секса, насилия, садизма, предательства – словом, всякой безнравственности. В управлении государством мы создадим хаос и неразбериху. Мы будем незаметно, но активно и постоянно способствовать самодурству чиновников, взяточников, беспринципности. Бюрократизм и волокита будут возводиться в добродетель. Хамство и наглость, ложь и обман, пьянство и наркомания, животный страх друг перед другом и беззастенчивость, предательство, национализм и вражду народов, прежде всего вражду и ненависть к русскому народу, – все это мы будем ловко и незаметно культивировать, все это расцветет махровым цветом».

Слова, произнесенные более полувека назад и казавшиеся долгое время фантазмагорией, на рубеже XX и XXI столетий неожиданно обрели реальное воплощение. «Новая культура» расплодится по одной шестой части земного шара, на которой некогда располагалось великое государство – СССР, а теперь часть его – Россия. Фактически начинается освоение территории Российского государства западной цивилизацией, стремящейся превратиться в мировую цивилизацию. Глубинные ценности русской культуры, явившие себя, в том числе, и в советский период развития, оказываются глубоко чуждыми «новой культуре», весьма тоталитарной и не терпящей рядом с собой никакой национальной культуры народов, претендующих на самостоятельную политическую жизнь. В настоящее время происходит широкомас-

штабная «вестернизация» Российского общества, охватывающая все его сферы жизни.

«Сломить тысячелетнюю парадигму Российской истории» – эта фраза принадлежит не Даллесу – американскому разведчику и закланному врагу русского народа, а одному из главных «архитекторов перестройки» – А.Н. Яковлеву. Вместе с ним прозападно настроенные Горбачев, Шеварнадзе, Ельцин, Медведев и целый ряд других «демократов» по сути претворяли в жизнь идеи Даллеса.

Вначале, под псевдопатриотическими и псевдомарксистскими лозунгами речь шла о «гуманном, демократическом» социализме, свободе, равенстве, братстве, в том числе, о сохранении и приумножении национальных культурных ценностей. «Культура – это своеобразный духовный цемент нации, духовная опора человечества, его пристанище при невзгодах и душевных расстройствах, его надежда, не оставляющая в беде, его праздник и горе, его голубые сны и жестокие реальности. Она авторитетна и почтенна, формирует выработанные жизнью нормы мыслительной деятельности и поведения, а порой служит прибежищем и тем, кто ищет интеллектуальную раковину для обитания. Уважение к культуре, преклонение перед ней – добрая и относительно устойчивая традиция»²² – эти слова, сказанные в начале 80-х, принадлежат одному из главных адептов перестройки.

Подрыв национальной безопасности страны «горбачевская команда» начала не с экономики и оборонного комплекса (это будет позже), а с культуры, демонтажа идейно-духовных и нравственных ценностей общества. Это хорошо понимали на Западе и всячески поощряли новоиспеченного лидера СССР. «В осень 1987 года Советский Союз вдруг стал самой интересной страной в мире. Там происходит не больше, не меньше, как гигантский эксперимент. ...По замыслу Горбачева, наиболее внушительные преобразования планируются в сфере экономики. Между тем за время его пребывания у власти самые поразительные изменения произошли не здесь, а в области политики и культуры. Если новые тенденции упрочатся, унаследованная Горбачевым система подвергнется глубоким изменениям»²³ –

²² Яковлев А.Н. Реализм – земля перестройки. – М., 1990. – С. 37.

²³ Бялер Северин, Мэнделбаум Майкл. Россия Горбачева и американская внешняя политика. – М.: Изд-во «Прогресс», 1989. – вып. 2. – С. 279 – 280.

так писал профессор кафедры международных отношений Колумбийского университета (США) в 1987 году.

Горбачев активно стал вводить в политический лексикон новые понятия и лозунги: «общечеловеческие ценности», «войти в мировую цивилизацию», «построить общеевропейский дом», «перестройка и новое мышление для страны и всего мира» и т.п. Его целью было во что бы то ни стало осуществить «переворот в мозгах» советских людей. Цель эту активно воплощал упоминавшийся выше Яковлев. Именно он, с группой аппаратчиков из тогдашнего ЦК КПСС (Медведев, Шахназаров и др.) повел демонтаж исторических ценностей и культуры советского общества уже с 1986 года. Как главный «идеолог демократии», Яковлев и Центральный Комитет КПСС фактически превратил в рупор далеко немарксистских истин. Циничная и беззастенчивая лож имела неотразимый эффект на почве природной доверчивости и доброты русского народа. На словах реформаторы клялись в верности марксизму-ленинизму, ценностям социализма, а на деле вели противоположную политику. Они говорили о культуре как «духовном цементе» советского народа, а сами взрывали этот фундамент.

В процессе демонтажа социализма важнейшая роль отводилась кадровой политике. Штаб «перестройщиков» в течение 1986 – 1989 гг. сменил свыше 90% секретарей обкомов, крайкомов, ЦК компартий союзных республик. Под непосредственным руководством Яковлева в эти же годы были заменены все главные редакторы центральных, республиканских, краевых, областных, крупных городских газет и журналов.

Чем шире становилась кадровая поддержка Горбачева-Яковлева, тем активнее внедрялись принципы так называемого «нового мышления». Они включали внешне привлекательные положения, основанные на «интенсивности общения, взаимодействия, обмена в науке, культуре, информации, обогащения передовыми общечеловеческими ценностями»²⁴. Именно «общечеловеческие ценности» и «новое политическое мышление» по Горбачеву-Яковлеву-Шеварднадзе оказались подходящей политической средой, в которой бурно размножились

²⁴ Горбачев М.С. Революционной перестройке – идеологию обновления. Речь на февральском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС // «Правда», 1988, 19 февраля.

идеи, ставшие в дальнейшем причиной политического и духовного разложения.

Вслед за этим был организован погром не только социалистических, но и всех базисных ценностей русской национальной культуры. Перестройщики не стеснялись и откровенно радовались всему тому, «что со скрежетом ломает тысячелетнюю парадигму российской истории, что возвещает шаг в цивилизацию нового типа»²⁵.

Главный удар был нацелен по самому основанию, ядру всей отечественной культуры – ее общинно-коллективистскому устройству. Именно этот фундамент культуры, всей жизни русского народа делал его независимым, самобытным, спасал от иноземного ига, от внутренних притеснений. На этом фундаменте рождалось вдохновение и у русской интеллигенции. «Вера в особый уклад, общинный строй русской жизни, отсюда – вера в возможность крестьянской социалистической революции – вот что одушевляло их (революционных демократов), поднимало десятки и сотни людей на геройскую битву с правительством»²⁶ – отмечал В.И. Ленин.

«Вхождение в мировую цивилизацию» сопровождалось громкими официальными заклинаниями о «плюрализме», о «диалоге двух культур», т.е. отечественной и западной. Проведенное на рубеже 80-90-х годов социологическое исследование среди творческой интеллигенции (было опрошено 20 тыс. человек) показало, что почти 60% опрошенных деятелей литературы и искусства отвергало какие бы то ни было запреты в культурных контактах с Западом. Среди творческой молодежи 20-30 лет эту точку зрения разделяло три четверти опрошенных. И лишь совсем небольшая группа – менее 3% – высказалась против «диалога двух культур», опасаясь, что он может привести к разрушению отечественной культуры, деградации нравов и падению эстетических вкусов в нашей стране.²⁷

Увы, к ним не прислушались, как и к выдающемуся русскому писателю В. Распутину, предупреждавшему общество, что «диалог двух

²⁵ Там же.

²⁶ Ленин В.И. Что такое «друзья народа» и как они воюют против социал-демократов. Полн. собр. соч. – М.: Политиздат, 1958. – Т. 1. – С. 271.

²⁷ Комиссаров С.Н., Наместникова И.В. Культура в свете нового мышления.–М., 1991.–С. 74.

культуры» может превратиться в «монолог» и даже в «культурную интервенцию»²⁸.

В. Распутин был не одинок. В ноябре 1990 года на встрече деятелей литературы и искусства каждый третий участник предупреждал Горбачева «о засилье эрзац-культуры». Однако «главный перестройщик», обладающий способностью всегда говорить долго и туманно, начисто был лишен дара кого-либо слушать и уж тем более прислушиваться. Так были открыты шлюзы для вливания западной «массовой культуры» в российское общество.

Уже в конце 80-х годов по данным отдела конъюнктуры ВПТО «Видеофильм» Госкино СССР, фильмы ужасов на черном рынке были популярны у 46,8% посетителей, видео, эротика – у 43%. Опрос проводился в 8 промышленных городах. Но не только черный рынок процветал от западной видеопродукции. Весь советский кинематограф существовал на деньги, получаемые от проката зарубежных картин. Об этом писала тогдашняя газета «Советская культура».

Уже тогда многие забили тревогу. Так, авторы «Обращения к русскому народу», принятого на заседании багумского комитета всесоюзной неформальной организации «Единство», в марте 1989 года констатировали: «Западная массовая культура нанесла самобытным культурам народов СССР в сто крат больше вреда, чем перегибы 20–30-х годов»²⁹.

Разложив нравственно и разоружив духовно народ, влив в его сознание смертоносный яд западничества, реформаторы осуществили системный подрыв национальной безопасности страны.

Новый, еще более зловеющий этап в уничтожении национального генофонда культуры и на этой основе подрыва всей системы безопасности начался на рубеже 1991–1992 гг. Советский Союз был развален, группировка Горбачева–Яковлева–Шеварднадзе отстранена от власти, к власти пришли «новые реформаторы». Началась «Эпоха реформ» Ельцина и его «семейства».

Основное социокультурное содержание этой «эпохи» составила борьба против прежней системы общественных отношений, ценност-

²⁸ Распутин В. Интеллигенция и патриотизм // «Москва». – 1991. – №2. – С. 15.

²⁹ Комиссаров С.Н., Наместникова И.В. Культура в свете нового мышления. – М., 1991. – С. 73.

ных ориентаций русского и других народов, выработанных в течение тысячелетней исторической традиции и закреплённых в XX столетии. Под водительством новой плеяды реформаторов общество стало совершать стремительный марш-бросок от традиционно русских общинно-коллективистских форм жизнеустройства к западным, частно-индивидуалистическим. Уже 24 февраля 1994 года президент РФ Ельцин в своем послании Федеральному собранию объявил о том, что «тотальное разрушение прежней системы завершается».

В этом самопризнании кроется огромный трагический смысл, на который мало кто обратил тогда должное внимание. Ведь общество – это живой невероятно сложный организм, который может эффективно функционировать и тем более развиваться, когда в нем представлены два вида производства: материальное и духовное. Общеизвестно, что решающее значение для поддержания общественного процесса имеет материальная, производственная сфера. Именно она обеспечивает получение материальных благ путем преобразования природы (материальная культура). Но не менее важен и другой вид практики – деятельность, направленная на изменение, преобразование, совершенствование человека, его сознания, его мироощущения. Этот вид общественной деятельности и составляет, как известно, содержание духовного производства, духовной культуры.

Культура, несомненно, вырастает на материальной основе. Но свою подлинную человеческую сущность проявляет именно в области человеческого духа, а не в окружающем его материальном богатстве, хотя одно не существует без другого. Поэтому благополучно то общество, где нормально представлены и развиваются оба вида производства – материальное и духовное и, между которыми существует должная гармония.

Суть «реформ» команды (семьи) Ельцина состоит в том, что, ведя «тотальное разрушение прежней системы» (слова Ельцина), демонтаж охватил оба вида производства – материальное и духовное. В сфере материального производства произошел полный развал национального хозяйства, деградация всех его отраслей.

Сфера духовного производства подверглась не меньшему погрому новых реформаторов России. Национальная культура была почти снята с государственного финансирования. Принятыми зако-

нами о собственности, о разграничении полномочий между центром и республиками, законом о местном самоуправлении и местном хозяйстве «на места» были отданы права по развитию социально-культурной сферы на своей территории. Однако местным администрациям это не было вменено в обязанность. В результате произошло повсеместное обвальное сокращение бюджетных ассигнований на культуру – началось и продолжается тотальное разрушение ее инфраструктуры. Внедрение «рыночных отношений интенсифицировало этот процесс. Вся сфера культурной деятельности – наука, образование, искусство, кинематограф, печать, телевидение, радиовещание, культурно-просветительные учреждения (библиотеки, клубы, дворцы), спорт – оказались на обочине «реформ». В данном случае, в полной мере подтвердилось ленинское положение о том, что в «буржуазном государстве буржуазия не может дать на культурные цели ничего, кроме грошей».

Но главной жертвой стали кадры творческих работников. В стране происходит массовая эмиграция ученых, музыкантов, конструкторов, преподавателей, что означает разрушение национального духовно-интеллектуального потенциала. Есть достаточно оснований утверждать, что за последние годы Россия понесла урон в своем творческом потенциале, сравнимый с тем, который был нанесен революцией и гражданской войной, когда многие представители творческой интеллигенции (около 2 млн.), не принявшие происходящие в России перемены, покинули ее, дав мощный импульс развитию искусства, литературы, балета, оперы Франции и Германии, США и Великобритании, Польши и Чехословакии³⁰.

Тотальному разрушению, о котором говорил Ельцин, подверглась советская, а ныне российская наука. Десятки тысяч ученых – молодых физиков, химиков, биологов и специалистов других отраслей уезжают в США, Германию, Францию, Англию, Австралию. Запад дешево скупает все, что представляет для него интерес, закладывая основы своего будущего процветания.

Еще летом 1993 года американская газета «Нью-Йорк таймс» опубликовала весьма примечательную статью под заголовком «А го-

³⁰ Россия на пороге XXI века. – М., 1996. – С. 180.

ворят, что СССР был отсталой страной», в которой сообщается об охоте американских фирм за нашими научными и техническими открытиями. «Перемены в России, – сообщает автор, – создают возможности для американской промышленности. Доступ к российской технологии открывает огромные возможности...». «Отсталая» Россия – продолжает он, предлагает десятки, сотни уникальных открытий из различных сфер науки и техники: в области генной инженерии, онкологии; ультрафиолетовые стерилизаторы для медицинских инструментов; литийные батареи; эффективный способ литья стали; магнитная сварка; ткань, отражающая излучение; холодные катоды для получения ионов и масса других открытий и изобретений.

Как заявил Майкл Тейлор, вице-президент одной из крупнейших компаний в области новой технологии «Ист-Уэст технолоджи партнерс лимитед» (Вашингтон), «доступ к российской технологии открывает огромные возможности, но совершенно очевидно, что мы занимаемся этим еще и потому, что на этом можно сделать деньги...».

И здесь Тейлор не одинок. Многие известные фирмы охотятся за нашей технологией, за нашими открытиями.

По бросовым ценам сегодня в нашей стране можно скупить самые различные разработки – от ракетостроения до компьютерных программ.

«Сделать из русских американцев...». Тотальное разрушение отечественной культуры доморощенными «реформаторами» при активной помощи западных «друзей» – явление многоаспектное, многоцелевое. Но среди прочих одна цель, несомненно, является главной, стратегической: подчинить русских, сделать их сговорчивыми и покорными. А это возможно лишь при условии подчинения их западным стандартам. Суть нынешней трагедии России не в том экономическом хаосе и политической неразберихе, а в попытках переделать страну под западные стандарты. Из России пытаются сделать Запад, из русских – американцев. Отсюда наша страна стала объектом массового «раскультирования», не виданного еще в истории человечества глобального насилия при переделке духовного кода народов, населяющих Россию. Применяя изощренные приемы, Запад сделал ставку на замену нашего национального культурного геноцида своим собственным.

В мире суверенных политических образований влияние, выражающееся в богатстве и силе, распределено неравномерно. Некоторые страны пользуются большим влиянием, нежели другие. Влияние имеет тенденцию распространяться интенсивнее с Запада на Восток, чем в обратном направлении. По крайней мере с XVI века «ядром» мировой цивилизации стало то, что в целом именуется Западом и что охватывает Западную Европу, а с XIX века еще и Северную Америку. В течение столетия западное влияние того или иного вида проникало в Россию в ходе медленного, некоординируемого и всеобщего процесса распространения культуры. Торговля, интеллектуальные контакты, путешествия... несли плоды европейской цивилизации на Восток. И в каждом случае, однако, российские правители стремились контролировать идущее с Запада влияние, приветствуя одни вещи и пытаясь преградить путь другим. И здесь также просматривалась определенная модель заимствования. У Запада брались элементы военной мощи и национального величия – корабли, дворцы, железные дороги, сталеплавильные заводы, автомобили... Но всегда при этом присутствовала целенаправленная установка не впускать в страну политические и социальные идеи, на которых основывался западный материальный прогресс.

Русские всегда были достаточно сильны, чтобы защитить себя и остаться независимыми. Россия никогда не покорялась Западу. Российское государство (а в последствии Советский Союз) были независимы от политической, социальной и экономической практики, процветавшей в Европе и в Северной Америке. Запад оказывал глубокое влияние на Россию, но не в ходе преднамеренной политики и не в том виде, в каком это предпочло бы большинство людей на Западе. И только с началом «перестройки» Горбачева, а потом «реформ» Ельцина у Запада впервые с XVI столетия появилась реальная возможность покорить Россию – в недрах ее общества сформировалась «пятая колонна».

Запад, при этом, исходит из того, что в условиях урбанизированного, техногенного общества люди более образованны, круг их интересов значительно шире. Большинство их живет в городах, а именно в городах процветают материальные ценности и идеи, характерные для Запада. В городах люди сейчас настроены на восприятие культурных посланий Запада как никогда раньше. Они имеют доступ к западным

радиопередачам, дискам, магнитофонным пленкам, книгам и журналам, они приобретают западную одежду и мебель. Высокие технологии ускорили проникновение западной культуры в Россию.

Исторически наиболее охотно западное влияние всегда воспринималось интеллигенцией России. К тому же нынешняя интеллигенция сильнее настроена на западные ценности, чем даже предыдущее поколение. В интеллектуальном климате у российской интеллигенции наметился переход от коллективизма к индивидуализму, от догматизма по поводу социалистической идеи как цели развития общества к более практичным желаниям, направленным на постепенное улучшение условий жизни. А это именно те ценности, которые лежат в основе материальной традиции Запада. И в этой ситуации, процесс передачи элементов культуры имеет все шансы стать главным фактором изменений в мировой политике.

Примерно так представляют западные политологи сценарий духовной эрозии Российского общества. Духовное разложение России, ее народа стало основным фактором глобальных изменений во всем мире, и важнейшую роль в этом процессе сыграли Ельцин со своим ближайшим окружением, прозападная прослойка интеллигенции, сосредоточенная, главным образом, в Москве, Петербурге и ряде других городов, криминально-компрадорская буржуазия, занятая в советское время в сфере «теневой» экономики и скупившая по дешевке национальное достояние и в ходе чубайсовской приватизации и маргинальные слои городского населения, зараженные мелкобуржуазными настроениями и живущие по принципу: «Не важно, от кого придет богатство, но важно, чтобы «здесь и сейчас»!

Внедрив в сознание значительной части народа России западные «либеральные» ценности, поменяв коллективизм на индивидуализм, заразив обывателя психологией стяжательства, разрушив отечественную культуру, Ельцин добился совершенно конкретных результатов в сфере национальной безопасности страны:

- уничтожен Советский Союз, а границы России, ее геополитическое положение существенно усложнилось,

- расчленены русский народ (впервые в истории) и около 30 миллионов русскоязычных, носителей единой и неповторимой культуры, брошены в «ближайшем зарубежье» на выживание,
- разрушена единая национальная экономика, которая все более приобретает черты внешней зависимости от курса доллара, цен на нефть и газ,
- криминализировано российское общество, а темпы роста преступности вызывают серьезную тревогу не только у населения, но и у специалистов, работников правоохранительных органов,
- коррумпирована система власти, в результате чего усиливается недоверие народа к существующему строю в целом.

Это всего лишь незначительная часть «списка побед» Ельцина и его последователей. По-видимому, истинные последствия и трагизм совершенного переворота в настоящее время не осознан обществом в полной мере. Но уже сегодня можно констатировать, что «процесс передачи элементов культуры» с Запада принес для последнего совершенно конкретные и желаемые результаты: горбачевско-ельциновская Россия приобретает облик желаемого для Запада общества. Посол США в РФ Томас Пикеринг в октябре 1996 года с радостью заявил об огромных успехах американизации России. По его мнению, через три года Россия станет настоящей Америкой. Удастся ли авторам «проекта тысячелетия» превратить русских в американцев? Трудно сказать, но, говоря словами одного из основоположников российских реформ, «процесс пошел».

«Мы не свернем с курса реформ» – эту фразу с особым значением любили повторять Ельцин, Чубайс, Черномырдин и ряд других «реформаторов» новой России. Причем в зависимости от конкретной ситуации (будь то выступление перед избирателями, журналистами, прием дипломатов или встреча с «другом» Биллом) она произносилась в различной интонации. В ней, как правило, звучат многообещающие и таинственные нотки: то подчеркнутая решимость, то скрытая угроза. Нет в ней лишь одного – сомнения. Не испытывая этого, явно не присущего для «реформаторов» чувства, или раскаяния, они продолжали процесс «тотального разрушения системы». И сегодня, вся тяжесть, все последствия в полной мере отразились на сфере

культуры. Если на первом этапе (1991 – 1993 гг.) главной целью был захват политической власти, на втором (1993 – 1995 гг.) – захват народной собственности, то на нынешнем – третьем – окончательный слом русской национальной культуры и на этой основе «превращение русских в американцев». Ведь именно культура, прежде всего духовная, остающаяся единственным достоянием народа, делает его несломленным, способным вернуть в свои руки власть и собственность, отстоять честь и независимость поруганной Родины. Этим и объясняется та настойчивость, с которой ведется борьба по слову духовного развития русской нации. В этой борьбе легко просматривается несколько направлений:

- уничтожение русского языка как народообразующего стержня,
- дегуманизация русской национальной литературы, искусства, просвещения, всей духовной сферы, составляющего корневую основу народа,
- трансформация русского национального характера, лежащего в основе нашего менталитета и замена его суррогатом западного образца.

При этом вся методология «реформ» в области духовной сферы столь же проста, сколь и прямолинейна: привить русскому человеку стойкий комплекс культурной неполноценности и выработать у него постоянную готовность принимать все без исключения «ценности западной цивилизации». На это сегодня, вольно или невольно, работает вся государственная система образования, воспитания, информации, эту цель реализуют коммерческие структуры, но в первую очередь капитал, как иностранный, так и отечественный.

Мощный удар наносится по великому русскому языку, который был всегда и остается до сих пор генетической памятью народа. Забвение родного языка – это потеря своей исторической памяти, неизбежное изменение собственной культурной идентичности. Ломоносов, Пушкин, Некрасов, Достоевский, Толстой, Чехов, а потом и Горький, Маяковский, Есенин, Шолохов, Твардовский вместе со своим народом берегли великий русский язык, в нем и через него передавали неповторимую русскую духовную самобытность. В самые трудные периоды жизни Отечества именно язык был первым и самым главным помощником русскому человеку. Может быть, именно пото-

му, что через язык человек познает чувство Родины, ведется его оплодотворение, сознательное и целенаправленное изменение фонетического и лексического строя. Современные российские «реформаторы» проделали огромную работу по насаждению чуждых народу слов. «Президент», «презентация», «мэр», «префект», «муниципалитет», «спикер», «менеджеры», «брокеры», «дилеры» – лишь ничтожная толика слов, которые с утра до вечера на нашем слуху. Но это не просто слова, а смена национально окрашенного мышления, мироощущения, мировидения, ведь за словами – наше прошлое, настоящее и будущее, реальности русского образа жизни.

В официальный язык «реформаторов» введены, например, такие понятия, как «субъект Федерации», «территории», «регионы». Ныне они являются широко употребительными символами прежних названий – «республика, край, область». Безобидные на первый взгляд нововведения знаменуют собой и закрепляют в сознании русского человека явление колоссальной взрывной силы – обезличение и расчленение его Родины – вначале СССР, а теперь и России. Ведь отделяется не политая потом и кровью конкретная республика, а всего лишь какой-то «субъект Федерации». А чего стоит такая, например, фраза: «В территорию не поступили деньги из Федерального бюджета»? Голодают жители не родной Челябинской или Курганской областей, а всего лишь какие-то «территории», а параллельно с этим, «родное» телевидение и радио изо дня в день рекламируют шикарный отдых на Багамах, Канарах, Кипре, бесподобные путешествия во Францию, Испанию, Италию, деловые поездки новых хозяев жизни в Соединенные Штаты, Европу, Японию.

Так с помощью языка выстраиваются нужные «реформаторам» политические стереотипы и тем самым подрываются основы русского национального самосознания, славянской культуры и духовности.

Не менее трагична сегодня и судьба русской национальной литературы и искусства. Попав в жернова «реформ», они наряду с языком стали мощным средством подрыва русского национального самосознания. Теперь не только не слышно настоящей русской речи по телевидению и радио, но и русских песен, редко увидишь национальные танцы. Зато постоянно теле- и радиоэфир, соперничая друг с другом, несут не самую лучшую иноземную музыку.

Начавшийся с 1996 года период можно считать переломным в развитии и мировой, и отечественной культуры. В масштабах России это время характеризуется деформацией приоритетов культурного развития, крушением иллюзий ускоренного поступательного движения общества в целом, и культуры, в частности. Именно для второй половины 90-х годов минувшего века характерно стремительное продвижение по просторам страны коммерческих форм культуры. Именно в этот период в основном сформировалась и утвердилась массовая культура отечественного образца – поп-музыка, детективная литература, информационно-развлекательные шоу на телевидении и другие эклектические суррогаты западной культуры.

Последовавший бюджетный кризис крайне болезненно отразился на финансовом положении всей культуры. Вместе с тем, стремительное развитие сферы досуга, в том числе, негосударственной или полугосударственной индустрии развлечений, породило иллюзию скорого выхода из кризиса на основе формирования «нового среднего класса», который может стать устойчивой базой для социального функционирования и коммерческой, и классической, и «высокой культуры». Но надежды эти не оправдались. У создаваемого «среднего класса» на первом месте оказались не духовные, а совсем иные интересы.

Отсутствие цивилизованного художественного рынка, параллельное развитие традиционных направлений, новых экспериментальных форм и коммерческой массовой культуры создает не известные обществу ранее контрасты. Одни художники нищенствуют, другие – пополняют ряды «новых русских».

Имущественная стратификация общества, сопутствующая сегодняшним переменам в России, отражается и на формах распространения искусства. Характерный пример в этом плане – резкое падение кинопосещаемости и формирование узкой группы престижных кинотеатров (досуговых центров), дающих основную долю доходов от проката зарубежных фильмов.

При этом основная масса малообеспеченных зрителей продолжают сохранять пристрастие к отечественному (в особенности советскому) кино, просматривая фильмы бесплатно по телевидению. В результате возникает разрыв между финансовыми результатами и реальными интересами аудитории.

В сложные периоды национальной истории значение духовности как сплачивающего нацию начала, как материальной силы резко возрастает. При этом на первый план выходят те ее стороны и аспекты, которые в наибольшей мере импонируют настроениям людей, наиболее созвучны острым общественным проблемам. Эту сторону жизни всегда недооценивали реформаторы, стремясь преимущественно к решению меркантильных вопросов. Во-первых, быстрому разгосударствлению собственности, передаче ее в частное владение по низким ценам и в руки «своих людей». Во-вторых, сбалансированию государственного бюджета любой ценой, даже если это будет грозить миллионам людей полуголодным существованием, обречет на медленное умирание науку, культуру, образование, социальную сферу.

Ожидалось, что как только это будет сделано, иностранный капитал хлынет в страну широким потоком. Однако события развивались в противоположном направлении. Капитал действительно хлынул мощным потоком, только не в Россию, а из России в офшорные зоны и западные банки. Этот поток и по сей день не прекращается. В 1999 году из страны вывезено 20 млрд. долл., а в 2000 году утечка капитала составляет около 25 млрд. Зависимость России от международного финансового капитала продолжает расти.

Для тех, кто искренне боролся за демократическую Россию со здоровой рыночной экономикой, стали поистине шокирующими результаты такого реформирования. На фоне воцарившихся в стране беспорядков, несправедливости, люмпенизации бытия и сознания огромной массы людей взрывной характер принимают социальные и духовно-нравственные болезни, причем в небывалых для мирного времени масштабах и остроте. Следствием этих болезней являются несколько миллионов беспризорных детей, такое же число бездомных, наркомания, девальвация ценности человеческой жизни, криминализация общества, коррупция в структурах власти.

В современном российском обществе сформировалась и все расширяется агрессивная социальная среда, которая генерирует массовый процесс десоциализации. Социальная незащищенность человека, атмосфера многолетней эмоциональной напряженности, отчуждение от привычной культурной среды, разрыв социальных связей, утверждение идеологии индивидуализма и накопительства, непрерывное

осмеяние всего, что было создано предыдущими поколениями, формирует новый генотип человека. Это – человек, лишенный прочного «внутреннего стержня», духовно и нравственно опустошенный. У отчужденного человека меняется все: отношение к истории, культуре, традициям своего Отечества, ломаются ценностные ориентации. Еще в 1990 году, по данным социологических исследований, проведенных в то время Академией общественных наук при ЦК КПСС (сейчас РАН при президенте РФ), почти каждый пятый опрошенный заявил, что у него есть желание выехать из СССР в другие государства на постоянное место жительства. За последующие годы эта тенденция нарастала, благодаря тому, что в стране усердно «трудятся» хорошо организованные, оснащенные разнообразными средствами массовой информации разрушители национального самосознания русского народа, ненавистники его истории, культуры, среды обитания.

По данным многих исследований, в последние годы резко сместился приоритет в системе ценностей личности. Человек замыкается в сфере личной жизни. Чувство внутреннего мира и духовного благополучия люди находят в семье, детях, доме, в общении с друзьями и лишь незначительная часть – в труде. Примечательно, что мало кто из опрошенных называет среди этих факторов общественную деятельность, которая раньше ассоциировалась со служением обществу, коллективу и занимала значительное место в жизни многих людей. Однако «уход» в сферу семейных отношений не спасает человека. Реформы вторгаются и сюда. У отчужденного человека формируется катастрофический склад мышления, чувство исторической обреченности, усиливается состояние тревоги, неизвестности и откровенного страха.

Отчужденный человек – чаще всего безвольный, сломленный человек. Он не способен к сопротивлению, борьбе, социальному протесту. Его редкие протесты выражается в голодовках, суициде, но не более того. Не случайно, в России растет число самоубийств – это тоже своеобразное «бегство» от «реформ». Прямым результатом перемен в России, слома духовного стержня ее граждан является и рост психических заболеваний и алкоголизма.

Общий вывод безрадостен: разрушение культуры, идейное и нравственное обнищание русского народа прямо ведут к ослаблению

национальной безопасности. Народ, поющий чужие песни – это беззащитный народ³¹.

2.7. Информационно-психологические угрозы безопасности

Традиционно информационная безопасность отождествлялась с защитой информации, с появлением и распространением компьютерных сетей – с компьютерной безопасностью. С наступлением третьего тысячелетия, с интенсивным развитием информатизации всех сфер человеческой деятельности, с резким увеличением количества функционирующей в обществе информации на первый план выдвинулась необходимость защиты личности и общества от негативных информационных воздействий, что стало неотъемлемой частью понятия информационной безопасности. Опасность негативных информационных воздействий становится все более угрожающей, и это позволяет специалистам наряду с перспективами прогресса рисовать мрачные картины «информационной Хиросимы».

Негативные информационные воздействия отождествляются, как правило, с воздействием *вредной* информации, к которой относят:

- информацию, направленную на разжигание ненависти, вражды и насилия (в том числе возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть, вражду, превосходство, рознь, нетерпимость, содержащую призывы к войне),
- ложную информацию (в том числе недобросовестную, недостоверную, заведомо ложную рекламу),
- информацию, содержащую посягательства на честь, доброе имя и деловую репутацию других лиц,
- непристойную информацию (в том числе порнографию, нездоровую рекламу),
- информацию, оказывающую деструктивное воздействие на здоровье людей (в том числе рекламу со скрытыми вставками).

По своей сути названные воздействия являются прямыми, целенаправленными, или – конструируемыми способами влияния на человека и общество. Здесь ярко выражен объект и субъект информационного воздействия. Главными субъектами этих воздействий могут

³¹ Сапрыкин В. Культура – в фундаменте национальной безопасности // Диалог, 1997. – №1. – С. 23.

быть: СМИ; физические лица, обладающие от природы способностями неосознаваемого воздействия на других лиц, и объединения этих лиц; религиозные и различные группы деструктивного характера.

Однако, на наш взгляд, понятие «негативные информационные воздействия» не должно ограничиваться исключительно прямыми информационными влияниями. Не менее опасны воздействия, которые не конструируются и могут не быть нарушением закона:

- воздействия информации, содержащей негативные факты и гипертрофированно негативные интерпретации их содержания,
- воздействия неполной информации,
- воздействия информационного вакуума (отсутствия информации).

Назовем такие информационные влияния *косвенными*. Такого рода воздействия не планируются определенными субъектами, сам объект воздействия становится субъектом, объект и субъект воздействия выступают в одном лице. Иными словами, главным источником угрозы человеку является он сам.

Источниками информационных угроз в данном случае могут быть: излишняя эмоциональность, неспособность к адекватным интерпретациям фактов, неумение извлекать смыслы информационных сообщений, свертывать и развертывать информацию, неумение самостоятельно осуществлять поиск информации по различным источникам, различных видов и жанров и т.д. И как результат – неадекватная оценка происходящего, неинформированность, а потому – формирование комплексов, психологический дискомфорт, снижение способности человека к адаптации в динамичной, быстро меняющейся, изменчивой информационной среде, а далее – замедление процессов развития личности, ее социальной самоидентификации, усиление инертности и инфантилизма общества. Эти процессы, в свою очередь, обуславливают снижение интеллектуального потенциала общества, углубление социально-экономического кризиса общества.

Столь серьезные последствия косвенных информационных воздействий требуют уточнения одного из базовых понятий области информационной безопасности – понятия «информационно-психологическая безопасность». Сегодня под информационно-психологической безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важ-

ных интересов личности, общества и государства от воздействия вредной информации. Это определение зафиксировано в проекте Федерального закона «Об информационно-психологической безопасности». В связи с тем, что психологической сфере субъекта (личности, общества или государства) может угрожать не только вредная информация, но и недоброкачественная информационная среда, сформированная самим субъектом, точнее определить информационно-психологическую безопасность следующим образом:

Информационно-психологическая безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов субъекта (личности, общества и государства) от негативных информационных воздействий. При этом под негативными информационными воздействиями будем иметь в виду как косвенные воздействия недоброкачественной информационной среды, созданной самим субъектом, так и прямые воздействия вредной информации со стороны других субъектов.

Наряду с правовыми и организационными проблемами, связанными с негативными информационными воздействиями, которые выходят за рамки настоящей статьи, самого пристального внимания требуют образовательные аспекты проблемы информационно-психологической безопасности.

Специальности, связанные с информационной безопасностью, в гражданском высшем образовании до начала 90-х годов фактически отсутствовали. Некий аналог существовал в военном образовании, в специализированных учебных заведениях КГБ и МВД. Однако в те годы были принципиально иные требования к этим специальностям. Они были обусловлены задачами, стоявшими перед государством, правовыми и организационными основами, отождествлением понятия «информационная безопасность» с понятием «защита информации». Современная политическая и социально-экономическая ситуация ставит перед этими специальностями принципиально иные требования, обусловленные вниманием к человеческой личности, усилением угроз негативных информационных воздействий на человека. Главная проблема подготовки кадров для сферы информационной безопасности РФ – это недостаточное внимание к социально-гуманитарным аспектам подготовки специалистов данного профиля.

В настоящее время начата работа по расширению образовательного пространства для подготовки специалистов в области информационной безопасности. В Номенклатуру специальностей 2000 года включен специальный раздел специальностей по информационной безопасности (070100 «Криптография», 070200 «Компьютерная безопасность», 070300 «Организация и технология защиты информации», 070400 «Комплексная защита объектов информатизации», 070500 «Комплексное обеспечение информационной безопасности автоматизированных систем», 070600 «Информационная безопасность телекоммуникационных систем»). Однако специальности этой группы создают, в основном, организационную, алгоритмическую, инженерно-техническую базу для непосредственного решения задач защиты информации. Другое важнейшее звено системы информационной безопасности – обеспечение информационно-психологической безопасности личности, общества и государства – рассматривается в рамках этих специальностей как внешнее условие по отношению к основной задаче – защите информации.

Ликвидировать этот пробел в подготовке кадров по информационной безопасности призван механизм специализаций и дополнительных квалификаций в рамках социально-гуманитарных, социформирующих специальностей («Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Юриспруденция», «Связь с общественностью», «Социология», «Психология» и др.). Этот механизм начинает сегодня развиваться по инициативе факультета защиты информации Российского государственного гуманитарного университета (РГГУ), который более десяти лет существует вне системы ведомственного образования. Только такие специалисты могут решить проблемы информационной безопасности на прикладном уровне, с позиций собственников и менеджеров информационных потоков, направить усилия на обеспечение интересов защищаемого объекта (государства, предприятия, организации, человека).

Однако и этого недостаточно для формирования полноценной системы обеспечения информационной безопасности. Предлагаемая нами широкая трактовка информационно-психологической безопасности требует включения в федеральный компонент учебных планов всех существующих специальностей (независимо от отраслевой принад-

лежности), всех уровней образования (среднего общего, среднего профессионального, высшего) специальной дисциплины, направленной на овладение будущими специалистами технологий обеспечения собственной информационно-психологической безопасности. Система образования должна научить человека защищаться от негативных информационных воздействий: формировать собственную информационную среду высокого качества, способную ликвидировать как недостаток, так и избыток информации, а также нейтрализовать направленную на него вредоносную информацию из внешней среды. Только такой путь – информационного развития – может обеспечить и личности, и обществу, и государству свободу волеизъявления, способность к политической, культурной, нравственной самоидентификации.

2.8. Влияние современного космополитизма на безопасность личности и общества

Когда мы говорим о современном космополитизме, то имеем в виду социально-психологическую реальность, развивающуюся в массовом сознании под влиянием глобальных, государственно-политических и этнокультурных трансформаций. Эта реальность уникальна, поскольку существенно отличается от явлений космополитизма прошлых эпох по природе, содержанию, формам, глубине проникновения и масштабам проявления, что превращает ее в фактор влияния на безопасность в широком и узком смысле слова (безопасность социальных систем и безопасность личности).

Практически значимое соотнесение социологического факта «космополитизм» (в т.ч. «современный космополитизм») и «безопасность» возможно только путем выяснения понятий. Лишь после того, как очерчено поле «точного» знания о каком-либо предмете, включая и феномены социума, формируется достаточная теоретическая база для социологического анализа и реалистического прогнозирования. Однако в таком гносеологическом процессе действует, по замечанию Л. Витгенштейна, знаменитый принцип неопределенности³²: исчерпывающее всестороннее описание оказывается невозможным, поскольку фиксация на одних характеристиках объекта сопровождается

³² Витгенштейн Л. О достоверности // Витгенштейн Л. Философские работы: Ч. I / Пер. с нем. – М., 1994. – С. 362.

ослаблением внимания к другим составляющим исследуемой системы. Действие этого принципа вполне обнаруживается в современной теории безопасности. Социологи, политологи, экономисты, представители многих других областей знания, стремясь максимально полно оценить состояние безопасности, выявить тенденции ее изменения на ближайшую и отдаленную перспективу, определить влияющие на нее факторы, как правило, обходят в научном поиске такую существенную детерминанту, какой является космополитизм. Возникает парадоксальная ситуация – в поиске парадигмы безопасности, как теоретической модели постановки и решения означенных проблем, оказывается утраченной парадигма в ее изначально-традиционном понимании, как образа взаимоотношения духовного и реального мира.

Данный парадокс объясняется не только принципом Витгенштейна. Он во многом сопряжен с идеологическими стереотипами общественных наук советского периода. До сих пор сохраняется настороженно-отрицательное отношение к самому термину «космополитизм», а его трактовки не отражают существа самого явления. В справочных изданиях он по-прежнему определяется как идеология, так называемого, мирового гражданства. Указывается также на то, что в современных условиях космополитизм выступает в виде различных социально-политических ориентаций – от взаимодействия и сближения народов и государств до нигилистического отношения к национальной культуре и традициям.³³ Этим существенно ограничивается объем познаваемого объекта.

Данным понятием стараются не пользоваться во избежание обвинений в теоретическом ретроградстве. Для обозначения изменений в массовом сознании, происходящих под влиянием геополитических процессов, предпочитают изобретать более «современные» понятия («глобализация мышления», «постсоветское сознание», «интернационализация модальности личности», «трансграничная ментальность» и т.п.). Однако при всем своем многообразии и современности звучания, ни один из названных или подобных терминов не отражает в достаточном объеме сущность подвижек, происходящих в сознании

³³См.: Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. С. – 579; Васюкова И.А. Словарь иностранных слов. – М., 1999. – С. 335.

отдельного человека, определенных социальных групп и больших сообществ. Они не в состоянии отразить в простой вербальной форме истинный масштаб и влияние сознания, выходящего за рамки национально-культурных традиций лучше, чем это было сделано за много веков до превращения идеи мировой духовной унификации в глобальную тенденцию.

В результате ухода исследований от «опасной» темы концептуальная основа современного космополитизма, позволяющая выявить факторообразующие признаки его как одной из детерминант безопасности, отсутствует. Между тем актуальность этой проблемы определяется не столько задачами общей теории, сколько складывающейся геополитической ситуацией.

Усиление тенденций мировой интеграции, объективная потребность в партнерстве, дополняемые развитием международного права и достижениями научно-технического прогресса, открывают широкие возможности для культурного и туристического обмена, стимулируют трансграничную и трансконтинентальную миграцию, создают, благодаря новым и стремительно развивающимся средствам связи, принципиально новое коммуникационное пространство. Такая масштабная трансформация неизбежно сопровождается селекцией не только форм взаимодействия, но и ценностно-ориентационных установок. В массовом сознании мотивационно-побудительная доминанта национально-патриотического характера ослабевает, а в определенных обстоятельствах и вытесняется транзитивным мышлением. Человек все меньше ощущает себя частью этноса или гражданином какого-либо государства. В субъективной самооценке на уровне подсознательного стереотипа или осознанного убеждения формируется представление о всеобщности социального бытия и индивидуальной принадлежности к ней.

Это как бы лежащий на поверхности, всем очевидный аспект проблемы, подходы к которому в существенной степени наметили Монтень, Эразм Роттердамский, Кант, Фихте и другие мыслители, обращавшиеся к идее мирового гражданства.

Нас же более занимает космополитизация не индивидуального, а массового сознания, при которой происходит переход в ценностно-ориентационной сфере поведения от доминант национально-патрио-

тической уникальности и этнокультурной самобытности к унифицированному цивилизационному мышлению.

Каковы истоки этого процесса? Какие социальные сообщества более восприимчивы к нему? В каких формах обнаруживает себя? Каким образом он воздействует на безопасность?

Вот лишь несколько из множества вопросов, возникающих при обращении к выяснению диалектики безопасности и космополитизма. Ответы на них следует искать прежде всего в дошедшем до нас теоретическом наследии мыслителей прошлого, которых с античных времен занимала идея объединения человечества в единое целое. Но из античности дошел до нас и принцип космополитизма, отражающий субъективную мотивацию: *Ubi bene, ibi patria* («где хорошо, там и родина»).

Обращение к социальной действительности выявляет любопытную картину. Оказывается, что космополитичным является отнюдь не сознание американцев, французов, испанцев, британцев, финнов, японцев и других граждан «цивилизованных» в современном понимании стран. Для них гораздо более естественным является существование в двухмерном духовном пространстве: свобода от идеологической зашоренности в общении в сочетании с гражданским самосознанием. Наиболее подвержено космополитизации население тех государств, в которых интенсивно идут процессы интеграции в мировые структуры, в свою очередь активно стимулирующие развитие некоторых элементов «цивилизованности» на почве, не всегда готовой к такому интенсивно-наступательному «окультуриванию». Это свойственно странам третьего мира, а также проявляется там, где произошли трансформации, подобные распаду Советского Союза. Таким образом, можно предполагать, что космополитизация объективно обусловлена вторжением в социальный континуум элементов культуры более развитого уровня. Общеизвестно, что «лучшее – враг хорошего». Поэтому переориентация на стандарты «цивилизованности» происходит за значительно меньший временной интервал и зачастую без особых эмоционально-психологических переживаний по поводу утраты национально-культурной самобытности.

Объективно стимулируют процессы космополитизации массового сознания и социальные катастрофы, как на уровне отдельного человека, так и общественных групп. К таким социальным катастрофам,

в частности, можно отнести утрату престижа как средства увеличения и реализации жизненных шансов. Так, к престижным группам в советское время относились ученые, врачи, техническая интеллигенция – люди с высоким уровнем общего и специального образования. В настоящее время данные социально-профессиональные группы почти утратили свой престижный статус. Не удивляют на таком фоне результаты социологического исследования, проведенного в 2000 году в Башкирии и выявившего, что при возможности уедут за границу, в первую очередь, респонденты именно с высшим образованием: 22,6% против 15,7% респондентов со средним образованием.³⁴ Утрата интеллектуального потенциала за счет миграции образованной и активной части за рубеж создает реальные предпосылки для национально-государственной безопасности, а в будущем может повлечь переход страны в статус социальных аутсайдеров мирового сообщества.

Космополитизация сознания стимулируется также несовершенством государственных законов и слабостью правоохранительной системы. Миграционные процессы обнаруживают встречный процесс: из государств, уступающих по своему развитию «цивилизованному» миру, в развитые страны устремляются современные «флибустьеры» и «авантюристы». Активные, напористые, свободные в своем сознании от каких-либо социальных ограничений, они привносят с собой собственную субкультуру, антисоциальные ориентации и такой криминальный опыт, с которым странам традиционного права оказывается справиться не под силу. Последствия не заставили себя ждать. В частности, Финляндия считалась страной, где мало проблем с наркотиками. Положение резко изменилось за последние годы. С начала 90-х годов страна стала превращаться в многонациональное государство. И хотя по числу прибывших иностранцев Финляндия значительно уступает европейским странам, к концу 1999 года количество переселенцев составило приблизительно 1,7% всего населения страны, причем самую большую группу (примерно одна треть) представляют так называемые русские переселенцы. Привычное употребление в значительных объемах сигарет, алкоголя и наркотиков в России и в странах

³⁴ Акчурина Б.Г. Духовное здоровье сельского населения Башкортостана // СОЦИС. – 2001, № 12. – С. 103.

Балтии, откуда в основном и переселилась данная категория лиц, создает очень специфичные линии общественного поведения.³⁵

Представляется, что в исследовании феномена современного космополитизма и его влияние на безопасность просматриваются две противоречивых составляющих. Одна определяет деструктивное влияние, создающее угрозу национально-государственной и глобальной безопасности. Другая – открывает конструктивный потенциал современного космополитизма, способствующий социальному прогрессу и становлению эффективного и равноправного мирового сообщества.

Мы лишь обозначили некоторые из аспектов исследования космополитизации массового сознания как фактора безопасности. Пока это еще некоторая абстрактная переменная без предикатов. Конкретное содержание и практическое значение этого феномена для безопасности еще предстоит определить в рамках будущих научных исследований.

1.8. Уголовно-правовые основы безопасности

Обеспечение национальной безопасности можно рассматривать как деятельность государства по формированию такого состояния общественных отношений, при котором осуществлялись бы жизненно-важные интересы граждан и достигалась бы их защищенность от внутренних и внешних угроз. Важнейшая цель субъекта безопасности заключается в создании, укреплении, развитии и охране условий эффективной жизнедеятельности личности, общества и государства как саморазвивающихся социальных общностей.

Достижение этой цели складывается из двух основных составляющих:

- осознания национальных интересов и угроз этим интересам,
- создания условий, обеспечивающих реализацию жизненно-важных интересов и их защищенность от угроз.

Необходимо особо подчеркнуть, что сама деятельность по обеспечению национальной безопасности не должна причинять вред или создавать угрозу причинения вреда жизненно-важным интересам нации. Иначе теряется весь ее смысл. Отдельные элементы национальных ин-

³⁵ Бобохидзе В., Виртанен Т. Употребление одурманивающих средств и наркотиков переселенцами в Финляндии // СОЦИС. – 2001, № 12. – С. 92 – 93.

тересов могут быть временно ущемлены, только если это абсолютно необходимо для реализации более важных интересов и устранения угроз системе национальной безопасности в целом. При этом ограничение прав и свобод граждан при обеспечении национальной безопасности может быть только временной и вынужденной мерой, и только если без этого национальная безопасность не может быть обеспечена.

Угроза – это фактор, противостоящий национальным интересам. Поэтому если рассматривать источник угрозы национальным интересам как относительно самостоятельное явление, находящееся с нацией в отношениях противоречия, сущность деятельности по обеспечению национальной безопасности следует определить как *изменение характера взаимоотношения (противоречия) между нацией и источником угрозы в пользу нации*, то есть таким образом, чтобы оно соответствовало национальным интересам.

В таком случае содержание деятельности по обеспечению национальной безопасности будет заключаться в целенаправленном воздействии на обе стороны указанного отношения (противоречия), то есть в воздействии на источник угрозы национальным интересам, с одной стороны, воздействии на нацию, с другой. Иными словами, речь в этом случае идет о саморегуляции нации. Нельзя исключать, однако, и возможность организующего и регулирующего воздействия на нацию извне с целью обеспечения ее безопасности.

Эффективная деятельность по обеспечению национальной безопасности требует определенных предпосылок. В качестве основных предпосылок деятельности по обеспечению национальной безопасности следует признать наличие следующих сил и средств:

- информации, ее анализа и соответствующих прогнозов,
- материальных средств, что в свою очередь требует необходимого уровня развития производства, науки, техники и технологий,
- определенным образом организованных и упорядоченных объектов и субъектов – членов нации.

Перечисленные предпосылки надежного и эффективного обеспечения национальной безопасности должны отвечать еще двум основным требованиям. Во-первых, иметь проработки и расчеты как на

обычную, так и на критическую ситуацию. Во-вторых, предусматривать хотя бы минимальное дублирование производимых действий.

Силы и возможности людей-членов нации с точки зрения обеспечения национальной безопасности должны быть организованы и упорядочены таким образом, чтобы они могли:

- получать и анализировать информацию и создавать материальные средства, необходимые для обеспечения национальной безопасности,
- непосредственно воздействовать на источник угрозы национальным интересам,
- осуществлять самоорганизацию нации в интересах ее безопасности и руководить этим процессом.

Организация и регулирование человеческих сил и возможностей должны быть основаны на принципах множественности субъектов отдельных видов деятельности по обеспечению безопасности, недопустимости монополизма, а также координации однородной деятельности, осуществляемой различными субъектами.

Главным (но не единственным) субъектом обеспечения национальной безопасности является государство как особая организация власти, располагающая специальным аппаратом принуждения и способная делать свою волю обязательной для населения всей страны. Более того, угрозы национальной безопасности и являются одной из основных причин, обуславливающих необходимость существования государства как особой организации политической власти.

Государство — единственный официальный представитель всего общества как целостного организма, поэтому обеспечение национальной безопасности и является одной из основных его задач.

В то же время государство участвует в обеспечении национальной безопасности как непосредственно, то есть государственными силами и средствами, так и опосредованно, через вовлечение в это дело граждан и гражданских институтов.

Применяемые способы вовлечения государством сил и средств негосударственных организаций и граждан в обеспечение национальной безопасности могут быть неодинаковыми и различаются в зависимости от конкретной обстановки.

В ситуации нормального развития нации государство стимулирует и поощряет такую деятельность негосударственных организаций и граждан, которая соответствует интересам обеспечения национальной безопасности, побуждает и убеждает вести такую деятельность.

В кризисной, экстремальной ситуации – государство может временно принудить негосударственные организации и граждан к поведению, которого требует необходимость обеспечения национальной безопасности.

В ситуации нормального развития нации опосредованное участие государства в обеспечении национальной безопасности проявляется:

1. В сфере производства информации, необходимой для осознания национальных интересов, угроз и способов противодействия им:

- стимулирование независимых научных исследований,
- стимулирование публикаций средств массовой информации, периодических и научных изданий,
- обеспечение гласности и открытости проблем безопасности, недопущение необоснованной секретности.

2. В сфере создания материальных резервов безопасности:

- обеспечение прав авторов открытий и изобретений, прав на интеллектуальную собственность,
- поощрение исследований в сфере науки, техники, технологий,
- поощрение создания производств в интересах национальной безопасности и соответствующих инвестиций и внедрение новейших технологий.

3. В сфере самоорганизации нации для обеспечения безопасности:

- стимулирование воспитания в интересах национальной (в том числе экономической, экологической, военной) безопасности,
- поощрение деятельности негосударственных организаций, участвующих в обеспечении национальной безопасности (в том числе организаций борьбы со стихийными бедствиями, защиты природной среды, содействия вооруженным силам и т.п.),
- поощрение деятельности граждан по обеспечению национальной безопасности, компенсация причиняемого им ущерба.

Государство решает перечисленные выше задачи с помощью использования целевых государственных программ, государственных

заказов, предоставления отдельным лицам и организациям льгот, в том числе налоговых, обеспечения защиты прав и интересов юридических и физических лиц, участвующих в укреплении национальной безопасности.

Если же говорить о непосредственном участии государства в обеспечении национальной безопасности, то в сфере осознания национальных интересов и угроз, получения анализа и оценки необходимой информации оно проявляется в:

- сборе информации государственными информационными службами – телеграфными агентствами, средствами массовой информации, разведывательными службами и другими государственными ведомствами в соответствии с их компетенцией,
- анализе информации в государственных научно-исследовательских и аналитических организациях – ведомственных и вневедомственных,
- государственном (в том числе межгосударственном) обмене информацией путем организуемых государством публикаций и конференций, государственной системы докладов и отчетов по проблемам национальной безопасности,
- хранении информации в государственных информационных системах и библиотеках.

Государство участвует также в обеспечении научных исследований, производстве технических средств для получения, анализа, обмена и хранения информации, а также в подготовке соответствующих кадров.

Материальные средства (ресурсы), необходимые для укрепления национальной безопасности в обычной ситуации нормальной жизнедеятельности должны обеспечиваться в результате обычной экономической, научно-технической и иной деятельности без непосредственного вмешательства государства. Государственные средства и ресурсы необходимы и непосредственно применяются, прежде всего, для обеспечения национальной безопасности в кризисных, экстремальных ситуациях.

Поэтому, непосредственное участие государства в укреплении национальной безопасности в сфере производства необходимых для этого материальных средств (ресурсов) заключается в создании:

- государственных запасов пищи, воды, кислорода, жилищ, одежды, медикаментов и энергоносителей на случай кризисных ситуаций,
- государственных финансовых, прежде всего золотовалютных, ресурсов,
- средств локализации и устранения последствий экологических и иных катастроф,
- вооружений, специальной разведывательной и полицейской техники,
- специальных средств идеологического (информационного) воздействия.

Государство также участвует в научных исследованиях, разработке новой техники, технологий и организации производств для получения указанных средств, а также в подготовке соответствующих кадров.

В решении задач самоорганизации и саморегулирования деятельности нации в интересах национальной безопасности государство играет также решающую роль. При этом оно:

- создает особые органы (организации, состоящие из государственных служащих) для решения задач обеспечения национальной безопасности,
- осуществляет правовое регулирование деятельности по обеспечению национальной безопасности.

Необходимость организующего и регулирующего воздействия на нацию в интересах национальной безопасности учитывается в деятельности всего государственного механизма. Такой учет проявляется как в создании специализированных органов, так и в организации деятельности всех иных органов, входящих в государственный аппарат.

Кроме того, как уже отмечалось, государство участвует в создании материальных средств и подготовке кадров для соответствующей деятельности.

Специализированные государственные органы создаются как для обычных ситуаций (ситуаций нормальной жизнедеятельности нации), так и для кризисных (экстремальных) ситуаций. Организация и деятельность демократического правового государства в обычной ситуации не должна противоречить принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Сосредоточение полномочий

отдельных ветвей государственной власти в одном органе допустимо лишь как временная вынужденная мера на период кризисных ситуаций.

Государственные органы, участвующие в обеспечении национальной безопасности, по своей роли в этом процессе могут быть разделены на три группы:

- по подготовке информации и материальных средств в интересах национальной безопасности,
- предназначенные для непосредственного воздействия на источник угрозы национальным интересам,
- осуществляющие регулирующее, организующее и руководящее воздействие на нацию в интересах обеспечения национальной безопасности.

В частности, для работы с информацией и материальными средствами (резервами) в интересах национальной безопасности государство создает:

1. Органы и службы получения информации:

- разведывательные службы,
- информационные службы, телеграфные агентства, средства массовой информации,
- ведомственные информационные группы (в пределах компетенции ведомства).

2. Органы и службы хранения информации (архивы, информационные системы, библиотеки).

3. Органы и организации для обмена информацией:

- государственные издательства и средства массовой информации,
- вневедомственные координирующие организации,
- международные координирующие организации,
- органы взаимодействия с негосударственными информационно-аналитическими службами.

4. Органы и организации анализа и оценки информации:

- вневедомственные и межведомственные научные центры,
- ведомственные аналитические группы.

Кроме перечисленных органов государство может создавать:

- организации, осуществляющие создание материальных средств в интересах национальной безопасности, в том числе, соот-

ветствующие научно-исследовательские центры и производственные предприятия,

- организации, осуществляющие подготовку необходимых кадров,
- организации, осуществляющие хранение материальных резервов в интересах национальной безопасности – хранилища, резервуары, склады и т.п.

Для непосредственного воздействия на источник угроз национальным интересам государство создает:

- вооруженные силы, полицию, разведку и другие военизированные организации,
- резерв военизированных организаций на случай кризисных ситуаций,
- государственные службы идеологического воздействия в интересах национальной безопасности,
- социально-психологические службы,
- подразделения борьбы со стихийными бедствиями, экологическими и иными катастрофами,
- специализированные органы (группы) для кризисных экономических и экологических ситуаций.

В демократическом правовом государстве, построенном по принципу разделения властей, законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в интересах самоорганизации нации для обеспечения национальной безопасности осуществляют следующие функции.

1. Законодательная власть:

- принимает Законы, регулирующие деятельность государственных органов по обеспечению национальной безопасности, стимулирующие участие негосударственных организаций и граждан в обеспечении национальной безопасности,
- организует общий надзор и контроль за соблюдением законов об обеспечении национальной безопасности,
- осуществляет контроль расходования государственных финансовых средств, выделяемых для обеспечения национальной безопасности.

Для более эффективного решения этих задач в Парламентах создаются специальные органы (комитеты и комиссии с особым режи-

мом работы) по проблемам национальной безопасности и чрезвычайных ситуаций, по вооруженным силам, по разведывательной деятельности, по соблюдению прав и свобод граждан и др.

2. Исполнительная власть:

- осуществляет отраслевое управление государственными силами и средствами, необходимыми для обеспечения национальной безопасности,

- осуществляет функциональное межотраслевое управление обеспечением национальной безопасности.

Для реализации этих функций создаются координирующие и управляющие органы, такие, как Совет национальной безопасности, Советы по информации в интересах национальной безопасности, по ресурсам национальной безопасности, по вооруженным силам и военным формированиям, Советы внутренней и внешней безопасности и т.п.

3. Судебная власть:

- осуществляет судебный контроль за соблюдением законодательства в сфере национальной безопасности,

- принимает решения, связанные с оценкой нарушений законодательства об обеспечении национальной безопасности, в том числе, по вопросам о юридической ответственности правонарушителей.

В судах нередко создаются особые коллегии, ориентированные на рассмотрение вопросов, связанных с национальной безопасностью, осуществляется специализация следователей, расследующих дела о посягательствах на национальную безопасность. Нередко здесь устанавливается специальная процедура предварительного и судебного следствия по вопросам национальной безопасности (особый порядок защиты свидетелей, закрытые слушания и т. п.)

Безопасность российского государства достигается системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам Российской Федерации (ст. 4 Закона Российской Федерации «О безопасности»).

Главной целью обеспечения безопасности России является создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения страны, которое бы

создавало благоприятные условия для развития личности, общества и государства и исключало опасность ослабления роли и значения Российской Федерации как субъекта международного права, подрыва способности государства реализовывать свои национальные интересы на международной арене.

Основными задачами в области обеспечения безопасности Российской Федерации, включая обеспечение суверенитета и территориальной целостности российского государства, являются, с одной стороны, своевременное прогнозирование и выявление угроз жизненно важным интересам России и ее национальной безопасности, а также, с другой стороны, реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации таких угроз.

Нормативно-правовое регулирование – важнейший инструмент обеспечения безопасности России. Его значение для решения государством задачи обеспечения национальной безопасности связано со следующими обстоятельствами. Во-первых, право непосредственно регулирует ту деятельность, которую государство осуществляет в этой сфере самостоятельно. Во-вторых, право является единственным инструментом легитимного влияния государства на деятельность отдельных граждан и негосударственных организаций по их участию в обеспечении национальной безопасности. С другой стороны, право является и главным инструментом защиты общества и отдельных граждан от неадекватных действий системы обеспечения национальной безопасности.

Общими средствами правового регулирования обеспечения национальной безопасности являются предоставление прав, возложение обязанностей и установление запретов на ту или иную деятельность. При этом законодательство, регулирующее обеспечение национальной безопасности, выполняет следующие основные функции:

- правовая регламентация обеспечения национальной безопасности в обычной (не кризисной) ситуации,
- обеспечение защиты общества и граждан от неправомерных действий системы национальной безопасности,
- правовое регулирование обеспечения национальной безопасности в кризисной (чрезвычайной) ситуации.

Следует особо подчеркнуть, что на граждан и негосударственные организации дополнительные обязанности по обеспечению национальной безопасности могут возлагаться только в условиях чрезвычайного положения, т.е. при наличии кризисных ситуаций. В обычных условиях обязанности по обеспечению национальной безопасности могут возлагаться только на государственные органы и служащих. Воздействие на граждан и негосударственные организации может осуществляться только через стимулирование необходимого поведения, предоставление им определенных прав и установление необходимых запретов.

Правовые нормы являются юридической основой деятельности как по воздействию на угрозы национальным интересам, так и по саморегулированию и самоорганизации нации в целях противодействия этим угрозам.

Сразу же оговоримся, что по своему источнику угрозы могут быть неодинаковыми. По отношению к человеческой деятельности различают объективные угрозы, которые формируются независимо от целенаправленной деятельности людей, и субъективные, обуславливаемые сознательным поведением каких-либо лиц или организаций – разведывательной, подрывной, террористической и т.п.³⁶ Правовые регуляторы воздействуют, прежде всего, на субъективно обусловленные угрозы. В то же время, они способны обеспечить создание таких условий, которые не позволят реализоваться угрозам объективным.

Общими инструментами правового воздействия на источники угроз являются:

- запрет такого поведения, которое представляет угрозу или способствует реализации угроз,
- возложение обязанности такого поведения, которое отвечает, национальным интересам и нейтрализует угрозы,
- предоставление права на такую деятельность, которая будет способствовать реализации национальных интересов и обеспечению национальной безопасности.

Инструментами правового воздействия на организацию деятельности по обеспечению национальной безопасности выступают:

³⁶ См. Административное право России. Особенная часть. Учебник для вузов / Отв. ред. Д.Н.Бахрах. – М., 1999. – С. 2.

- возложение обязанности такого поведения, которое необходимо для самоорганизации нации в интересах национальной безопасности,
- предоставление права на такую деятельность, которая будет способствовать саморегуляции нации в интересах национальной безопасности,
- запрет такого поведения, которое вредит организованности нации в интересах национальной безопасности.

Как уже было подчеркнуто, основным инструментом правового воздействия на источники угроз национальным интересам является возложение запретов на деятельность, представляющую угрозу национальным интересам, и установление юридической ответственности за нее. Видами такой ответственности являются:

- уголовная ответственность, например, за преступления, посягающие на жизненно важные интересы нации и на национальную безопасность,
- административная ответственность, в том числе организаций, цели и деятельность которых противоречат интересам национальной безопасности,
- дисциплинарная и материальная ответственность, например, за нарушение режима секретности,
- гражданско-правовая ответственность, например, за сделки, противные интересам национальной безопасности.

Кроме того, нормативно-правовые акты предоставляют и обеспечивают права граждан и организаций по осуществлению деятельности, способствующей нейтрализации угроз национальной безопасности, в частности, путем определения обстоятельств, исключающих преступность деяния (необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск), возмещения ущерба, полученного при устранении угроз национальным интересам, награждения, поощрения, установления финансовых льгот и др.

Основным инструментом правового воздействия на самоорганизацию и саморегулирование нации в интересах обеспечения национальной безопасности является возложение обязанностей на государственные органы и государственных служащих, участвующих в обеспечении национальной безопасности, и предоставление гражданам и

негосударственным организациям прав на проведение деятельности, способствующей обеспечению безопасности.

В этой связи особое значение принадлежит закреплению и обеспечению права на свободу информации. Не меньшую роль играют и такие права как право на открытия, изобретения и рацпредложения, авторские права и интеллектуальная собственность; права на доход (прибыль) от собственной деятельности, право на общественные объединения, право на организацию обучения и воспитания.

Кроме того, в правовых нормах устанавливается запрет на такую деятельность, которая препятствует самоорганизации нации для обеспечения национальной безопасности. Эти запреты включают в себя:

- утаивание информации, связанной с жизненно важными национальными интересами,
- причинение вреда материальным резервам и средствам, необходимым для обеспечения национальной безопасности,
- антигосударственную деятельность, т.е. деятельность, разрушающую государство как организацию политической власти, либо дезорганизирующую его,
- деструктивную деятельность в органах, создаваемых специально для обеспечения национальной безопасности (армия и др.), снижающую их готовность в выполнении своих задач,
- публичные призывы к противоправной деятельности, причиняющей ущерб национальной безопасности.

Система обеспечения безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, федеральными программами в этой области. Полномочия органов и сил обеспечения безопасности Российской Федерации, их состав, принципы и порядок действий определяются соответствующими законодательными актами Российской Федерации.

Совершенство законодательства Российской Федерации, обеспечение его неукоснительного соблюдения всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями являются

одними из основных задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации.

Среди правовых средств защиты основ безопасности российского государства важная роль принадлежит уголовно-правовым средствам.

Уголовное законодательство нашей страны в настоящее время кодифицировано в едином федеральном законе – Уголовном кодексе Российской Федерации 1996 г., который вступил в силу 1 января 1997 г. Его задачей является защита общества от преступных посягательств. В этой связи УК России имеет многоаспектное значение для обеспечения безопасности России.

В современных условиях преступность, прежде всего организованная, сама по себе рассматривается в качестве серьезной угрозы жизненно важным национальным интересам России. Борьба с нею – важное самостоятельное направление укрепления безопасности страны. Его реализация предполагает усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения, укрепление системы правоохранительных органов, прежде всего структур, противодействующих организованной преступности и терроризму, создание условий для их эффективной деятельности.

Россия крайне заинтересована в искоренении экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений, выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств. Важно лишить преступность питательной среды, обусловленной недостатками в законодательстве, кризисом в экономике и социальной сфере.

Таким образом, весь УК России, являясь правовой основой защиты общества от преступности, играет важную роль в обеспечении безопасности России.

В то же время, УК России не только установил общие принципы уголовной ответственности за общественно опасные посягательства, но и определил, какие именно деяния признаются преступлениями против основ безопасности российского государства, установил виды и пределы наказаний и иные меры уголовно-правового характера за их совершение. Под преступлениями против основ безопасности государства понимаются виновно совершенные общественно опасные

деяния, направленные против закрепленных российским законодательством базовых предпосылок надежного безопасного функционирования государственной власти в России, которые указаны в гл. 29 УК России и запрещены под угрозой наказания.

Кроме того, Уголовный кодекс создает условия для участия в борьбе с посягательствами на безопасность государства не только государственных органов и органов местного самоуправления, но и всех граждан. Статья 37 Уголовного кодекса России всем лицам, независимо от их служебного положения, предоставляет право активного противодействия преступлениям против государства, в том числе и путем причинения вреда преступникам. Такой вред будет правомерен, если при его причинении не было допущено превышение пределов необходимой обороны. Статья 38 УК предоставляет каждому гражданину право задержать лицо, совершившее преступное посягательство на основы безопасности российского государства для доставления его в органы власти.

В то же время Уголовный кодекс дает возможность лицу, участвующему в подготовке преступления против основ безопасности государства, добровольно отказаться от доведения преступления до конца. В случае такого добровольного отказа в силу ст. 31 УК лицо не подлежит уголовной ответственности. Более того, даже если лицо уже совершило действия, направленные на причинение вреда внешней безопасности страны (то есть государственную измену или шпионаж), но затем добровольным сообщением органам власти или иным образом способствовало предотвращению дальнейшего ущерба интересам России, оно освобождается от уголовной ответственности (см. примечание к ст. 275 УК).

Уголовный кодекс установил, что основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления. Поэтому необходимой предпосылкой привлечения к уголовной ответственности за посягательство на основы безопасности российского государства выступает установление в деянии конкретного лица всех предусмотренных законом объективных и субъективных признаков состава соответствующего преступления.

Преступления против основ безопасности государства предусмотрены в главе 29 Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации³⁷.

Характеризуя их, необходимо учитывать, что главой 29 открывается раздел X УК о преступлениях против государственной власти. Их родовым объектом являются общественные отношения, обеспечивающие стабильность и нормальное функционирование государственной власти в целом, всего государственного механизма, а также ее отдельных институтов и органов. Основная направленность преступлений, описываемых в этом разделе УК, – против государственной власти, функционированию которой они либо причиняют существенный вред, либо угрожают причинением такого вреда.

При этом одна из групп данных преступлений посягает на основы конституционного строя Российской Федерации и ее безопасности, другая – на нормальную деятельность органов власти и управления, на интересы государственной службы либо службы в органах местного самоуправления, третья – на функционирование такой специфической ветви власти, как правосудие, четвертая – на порядок управления. В связи с этим и сам раздел X Особенной части УК России подразделен на 4 главы: «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» (гл. 29), «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (гл. 30), «Преступления против правосудия» (гл. 31) и «Преступления против порядка управления» (гл. 32).

Таким образом, объект преступлений, входящих в раздел X Особенной части УК, охватывает общественные отношения, обеспечивающие защиту основ государства и нормальное функционирование его органов, относящихся к различным ветвям государственной власти, а также интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Поэтому в обобщенном виде родовым объектом преступлений, предусмотренных этим разделом УК, можно счи-

³⁷ Посягательства на основы организации государства в прежнем уголовном законодательстве РСФСР и Союза ССР именовались особо опасными государственными преступлениями. Исходя из иерархии существовавших тогда социальных ценностей (государство, общество, личность) глава о рассматриваемых преступлениях предваряла следующие главы Особенной части УК РСФСР и была одной из главных.

тать систему общественных отношений, обеспечивающих легитимность организации и нормальное, надежное, безопасное и правомерное функционирование государственной власти в Российской Федерации.

Охраняемые уголовным законом основы конституционного строя и безопасности Российской Федерации являются ядром указанной системы отношений. Поэтому наиболее опасными из числа включенных в X раздел УК являются именно преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, поскольку они посягают на основы государственного строя Российской Федерации, ее суверенитет, внешнюю и внутреннюю безопасность.

Основы конституционного строя и безопасности Российской Федерации как видовой объект преступлений против основ организации государства внутренне взаимосвязаны и практически неразделимы. Тем не менее, положив в основу их относительное различие, можно говорить о двух более или менее самостоятельных групповых объектах уголовно-правовой охраны: об основах конституционного строя России и о безопасности Российского государства.³⁸

К предусмотренным главой 29 УК преступлениям против основ безопасности Российского государства³⁹ относятся государственная измена (ст. 275 УК); шпионаж (ст. 276 УК); диверсия (ст. 281 УК); разглашение государственной тайны (ст. 283 УК); утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК).

В некоторых составах анализируемых преступлений самостоятельным признаком выступает предмет посягательства. Так, при шпионаже (ст. 276 УК) предметом являются сведения, составляющие государственную тайну, а при определенных условиях и иные сведе-

³⁸ См. Российское уголовное право. Особенная часть / Под. ред. В.Н.Кудрявцева, А.В.Наумова – М.: Юристъ, 1997. – С. 356. Схожую классификацию см. также Уголовное право. Особенная часть. Учебник для вузов. Отв. ред.: И.Я.Козаченко, Г.П.Новосалов – М.: ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 567. В учебной литературе предлагаются и иные классификации преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства.

³⁹ По нашему мнению, не соответствует действующему уголовному закону высказанная в литературе точка зрения, в соответствии с которой не только шпионаж и государственная измена, но и все иные преступления указанной группы признаются посягательствами *лишь на внешнюю* безопасность России. Ведь и диверсия, и разглашение государственной тайны, как и утрата документов, содержащих государственную тайну, вполне могут причинить ущерб и безопасности *внутренней*.

ния. Предметом преступления, предусмотренного ст. 284 УК являются документы, содержащие государственную тайну, а также предметы, сведения о которых составляют государственную тайну.

Объективная сторона почти всех преступлений против основ безопасности государства характеризуется действиями. Только разглашение государственной тайны (ст. 283 УК) и утрата документов, составляющих государственную тайну (ст. 284 УК), с объективной стороны могут характеризоваться как действиями, так и бездействием. Составы этих двух преступлений сконструированы как материальные. Остальные составы являются формальными, и преступления признаются оконченными с момента совершения описанных в законе действий независимо от наступления их общественно опасных последствий.

Субъективная сторона рассматриваемой группы преступлений, за исключением утраты документов, содержащих государственную тайну, характеризуется умышленной формой вины, когда виновный создает общественно опасный характер совершаемых действий (бездействия) и предвидит возможность или неизбежность наступления их общественно опасных последствий. Некоторые составы в качестве обязательного признака субъективной стороны включают специальную цель, например, цель подрыва экономической безопасности и обороноспособности (ст. 281 УК). Состав утраты документов, содержащих государственную тайну, характеризуется неосторожной формой вины.

Субъект диверсии общий – вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет. Составы других преступлений против основ безопасности государства предполагают наличие специального субъекта, в качестве которого выступает: гражданин России (ст. 275 УК), иностранный гражданин или лицо без гражданства (ст. 276 УК), лицу, которому государственная тайна была доверена или стала известна по службе или работе (ст. 283 УК), лицо, имеющее доступ к государственной тайне (ст. 284 УК)⁴⁰.

Следует учесть, что при характеристике содержания главы 29 Особенной части Уголовного Кодекса России необходимо помнить о

⁴⁰ Ответственность за создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на нарушение целостности Российской Федерации и подрыв безопасности государства наступает в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82 «Об общественных объединениях».

некоторых важных правилах, закрепленных в его Общей части. Это относится, в частности к правилу о ненаказуемости преступлений небольшой и средней тяжести, о котором нужно помнить при характеристике разглашения государственной тайны (ст. 283 УК). Это относится и к правилу ч. 2 ст. 24 УК о том, что преступление, совершенное только по неосторожности, наказывается лишь в том случае, когда это специально предусмотрено в статье Особенной части УК. Указанное положение важно, в частности, при характеристике субъективной стороны разглашения сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283 УК).

Говоря о преступлениях, предусмотренных в гл. 29 УК, необходимо помнить, что в ч. 3 ст. 12 УК закреплен реальный принцип действия уголовного закона в пространстве. Он заключается в возможности привлечения любого лица, в том числе иностранца и лица без гражданства к ответственности по УК Российской Федерации за преступление, совершенное за границей, если оно направлено против основ безопасности России.

Анализ гл. 29 УК РФ позволяет выделить следующие специально охраняемые уголовным законом сферы безопасности России и соответствующие им виды рассматриваемых преступлений – экономическая безопасность и обороноспособность России, непосредственное посягательство на которые осуществляется при совершении, прежде всего, диверсий. Говоря об опасности указанных посягательств необходимо учитывать, что от экономической безопасности и обороноспособности (т.е. состояния экономического, военного, социально-нравственного потенциала, способного обеспечить защиту государства от военного нападения) непосредственно зависят защищенность суверенитета и территориальной неприкосновенности нашей страны.

Информационная безопасность России, ущерб которой причиняется такими преступлениями, как шпионаж, а также разглашение государственной тайны и утрата документов, содержащих государственную тайну. Эти преступления подрывают суверенитет государства в информационной сфере и могут повлечь за собой нанесение серьезного ущерба обороноспособности, экономическому потенциалу страны, иным жизненно важным интересам Российской Федерации.

В то же время, с учетом решающего значения для обеспечения безопасности государства человеческого фактора, ведущей социально-политической и социально-нравственной основой безопасности России законодатель считает обязанность граждан Российской Федерации защищать интересы страны, содействовать росту ее могущества и авторитета, противодействовать попыткам причинить ущерб интересам России. Поэтому особо тяжким преступлением против основ безопасности, признаки которого описаны в статье, открывающей главу 29 УК, признается государственная измена. Она заключается в оказании гражданином России помощи иностранному государству или иностранной организации в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что это преступление, само по себе представляющее серьезную общественную опасность, нередко связано с созданием непосредственной угрозы также обороноспособности России, ее экономической и информационной безопасности, иным жизненно важным интересам.

Рассмотренные выше нормы главы 29 УК России защищают прежде всего основы внешней безопасности России, выражающиеся в недопустимости для гражданина России совершения действий, связанных с оказанием помощи иностранным недружественным силам. Под особой защитой находятся также экономические и оборонные (военные) основы безопасности государства, а также информационные основы безопасности в части уголовно правовой охраны государственной тайны.

В то же время, определенную роль в уголовно-правовой охране основ безопасности государства играют и иные положения уголовного закона.

Самостоятельные уголовно-правовые нормы посвящены ответственности за деяния, которые не просто подрывают основы безопасности государства, но уже оказывают на государство непосредственное разрушающее воздействие. Речь, прежде всего, идет о таких преступлениях, как развязывание и ведение агрессивной войны против России (ст. 353 УК) и вооруженный мятеж (ст. 279 УК).

Кроме того, как вытекает из Концепции национальной безопасности России, серьезную угрозу безопасности государства в современных

условиях представляют приобретающие организованный характер и причиняющие значительный ущерб преступления в сфере экономики (например, хищения государственного имущества, контрабанда) и преступления против общественной безопасности (например, терроризм, организация преступных сообществ, преступления в сфере компьютерной информации). Непосредственную угрозу безопасности государства порождают и многие преступления против интересов государственной службы (например, взяточничество) и против военной службы (например, нарушение правил несения пограничной службы). Уголовно правовые нормы, предусматривающие ответственность за такие общественно опасные деяния, играют важную роль в решении задач правовой защиты безопасности государства.

Следует учесть и то, что в правовой охране основ безопасности Российской Федерации должны участвовать не отдельные, а все отрасли российского законодательства, прежде всего конституционное и административное право. Поэтому перспективы развития правовых средств обеспечения безопасности России связаны с совершенствованием не только уголовно правовых норм, но и всей системы российского права.

2.10. Террористические угрозы и деятельность спецслужб

События сентября 2001 года в США заставили мир вновь обратиться к проблемам терроризма и борьбы с ним. Устрашающие сюжеты массовой гибели людей, рождающиеся, казалось, лишь в мозгу киносценаристов, предстали в виде суровой реальности. Для всех в полной мере стало очевидным, что терроризм перестал быть проблемой отдельных государств и приобрел глобальный характер.

В России, да и за рубежом, борьба с терроризмом ведется по двум основным и взаимосвязанным направлениям: устраняются условия, генерирующие терроризм, и пресекаются преступные действия конкретных лиц. Теоретически приоритет должен отдаваться мерам предупредительного характера, главной целью осуществления которых является устранение причин, порождающих террористические проявления, а в конечном итоге – ликвидация терроризма как социального явления. В то же время анализ событий, происходящих в нашей стране, позволяет сделать вывод, что российская практика борь-

бы с терроризмом идет в основном именно по пути пресечения действий отдельных террористов. Объясняется это, скорее всего, тем, что профилактика по сравнению с работой, направленной на пресечение, более затратна, требует не разовых мероприятий, а постоянных усилий с перспективой на десятилетия вперед.

В работе спецслужб по пресечению террористических проявлений явно просматриваются два подхода к решению стоящих перед ними задач. Первый заключается в том, что специальные службы разрабатывают и осуществляют операции по захвату террористов с последующей передачей их в руки правосудия. Отмечалось, что при таком подходе мы зачастую «обречены на хождение по кругу, где каждый занят своим делом, и конечный результат никого не интересует. Террорист взрывает, стреляет, оперативники его ищут, ловят, следовательно расследуют, суд судит, в колонии преступника пытаются исправить. Преступник выходит на свободу ... и все начинается сначала»⁴¹.

В принципе, в основе рассмотренного подхода к осуществлению антитеррористической борьбы лежит тезис о том, что террористы должны отказаться от преступной деятельности, опасаясь оказаться в заключении. Практика же борьбы с терроризмом показывает, что перспектива тюрьмы не останавливает их. Вместе с тем именно страх перед возмездием и его неотвратимостью должен, казалось бы, побуждать человека к отказу от совершения преступления. Перефразировав известную фразу Жеглова, героя фильма «Место встречи изменить нельзя» о том, что вор должен сидеть в тюрьме, можно добавить: вор должен бояться. Он должен страшиться возмездия. Если же тюрьма его не пугает, необходимо использовать для устрашения бандитов другие средства. Известно, что особый типог (страх, ужас) человек испытывает при возникновении угрозы его биологическому существованию. Следовательно, устрашить бандитов, заставить их отказаться от своей преступной деятельности государство может с помощью осуществления в отношении них прямого насилия, то есть действий, направленных на нанесение ущерба террористам либо на их уничтожение. Стержнем такого насилия должно стать уничтожение лидеров

⁴¹ Терроризм в современной России: состояние и тенденции («круглый стол») // Социс. 2001. № 5. – С. 11.

и активистов террористических формирований. Клин, как говорят, вышибают клином. Таким образом, не захват и последующий суд террористов, а их физическое устранение – вот сущность второго подхода спецслужб к осуществлению деятельности по пресечению террористических проявлений.

Осуществление спецслужбами прямого насилия можно обозначить термином «террор». Однако сразу следует отметить значительную условность этого термина и, кроме того, уязвимость с точки зрения его корректности. Дело в том, что возникает вопрос, будет ли прямое насилие наводить страх на террористов, а если нет, то можно ли его назвать террором? Рассмотрение этих вопросов уводит обсуждение поднятой проблемы в сторону. Объясняется это в первую очередь тем, что ясности в определении терроризма, о котором написано несметное количество работ, до сих пор нет. Существует более сотни определений этого явления, а законодатели все еще спорят о его юридической квалификации. Более того, в последнее время при обсуждении темы терроризма зачастую происходит смешение понятий: к террору стали относить политические убийства, геноцид, межнациональные конфликты и многое другое.

Надо сказать, что фактов использования государствами террора в качестве инструмента своей политики более чем достаточно. К примеру, политика США в годы «холодной войны» предусматривала применение террора в качестве средства достижения стоящих перед американским правительством целей в сфере отношений с другими странами. Организация покушений на видных иностранных государственных и политических деятелей была не эпизодом, а системой в американской внешней политике. При этом объектами террора американских спецслужб зачастую становились не только классовые противники Соединенных Штатов (к примеру, кубинский лидер Фидель Кастро, покушения на которого не раз организовывало ЦРУ), но и некоторые руководители союзных им государств. Так было, например, в Доминиканской Республике (убийство диктатора Рафаэля Трухильо, май 1961 года), Южном Вьетнаме (убийство южновьетнамского «президента» Нго Динь Дьема в ноябре 1963 года), Корее (убийство южнокорейского диктатора Пак Чжон Хи в октябре 1979 года) и в некоторых других странах.

Как средство осуществления государственной политики террор использовался и советским руководством. О ликвидации советскими чекистами Савинкова, Троцкого, лидеров белой эмиграции и т. д. в послеперестроечные годы написано немало. Довольно подробно об отношении советского руководства к террору как инструменту внешней политики рассказывал П. Судоплатов⁴².

Окончание «холодной войны» не стало завершением использования государствами террора. Более того, в настоящее время использование или просто поощрение терроризма как инструмента внешней политики по-прежнему характерно для ряда государств, особенно исповедующих экспансионизм в отношениях со своими соседями. Примером может служить Пакистан, на территории которого в течение многих лет действуют лагеря по подготовке наемников для использования их в специальных операциях на территории других стран.

Террор всегда был для государств и средством осуществления внутренней политики. В качестве примера можно вспомнить хотя бы войну Бориса Годунова с Лжедмитрием. Как известно, Годунов учинил широкую расправу не только с теми, кто присягнул самозванцу, но и с теми, кто жил на территории, по которой проходило войско Лжедмитрия. Историк свидетельствует, что «годуновцы свирепствовали особенно в Комарницкой волости. За преданность Дмитрию мужчин, женщин, детей сажали на кол, вешали по деревьям за ноги, расстреливали для забавы из луков и пицалей, младенцев жарили на сковородах»⁴³.

Другим примером осуществления государством внутреннего террора являются сталинские репрессии. Кстати, упомянутый выше Павел Судоплатов рассказывает, что уже после войны, в 1950 году, в МГБ СССР было создано Бюро № 1 для организации диверсионной работы за границей Бюро № 2, предназначенное для выполнения специальных заданий внутри Советского Союза⁴⁴.

Конечно, Советский Союз не является единственным государством, использовавшим террор для проведения своей внутренней политики. В этой связи достаточно напомнить об «охоте на ведьм» в США

⁴² Судоплатов П. Разведка и Кремль. – М.: ТОО «Гей», 1996. – 504 с.

⁴³ Костомаров Н. Смутное время Московского государства. М.: Чарли, 1994.

⁴⁴ Судоплатов П. Разведка и Кремль. – М.: ТОО «Гей», 1996. – 504 с.

50-х годов или о действовавших в некоторых странах так называемых эскадронах смерти – тайных подразделениях, уничтожающих лиц, преступная деятельность которых в силу различных причин не могла быть пресечена в судебном порядке. Не секрет, что в израильских службах безопасности имеется утверждаемый правительством список лиц, подлежащих физическому устранению. «Работа» по списку возложена на спецподразделение «Кидон», входящее в структуру израильской разведки «Моссад». Именно его сотрудники в свое время по личному приказу израильского премьер-министра Г. Мейер уничтожили активистов палестинской группы «Черный сентябрь», расстрелявших израильских спортсменов на Олимпиаде в Мюнхене. Кстати, западные СМИ отмечают возросшее в последнее время число осуществляемых спецслужбами Израиля «ликвидаций» активистов палестинских экстремистских организаций, участвующих в антиизраильском восстании.

Итак, террор является одной из форм деятельности спецслужб. Относительно рассматриваемой проблемы под ним понимается проведение ими операций по физическому уничтожению отдельных террористов. Несомненно, политика использования государством террора для борьбы с терроризмом даст наибольший эффект в том случае, если будет поддержана общественностью. Однако, как известно, террор большинством людей оценивается негативно. «В основе любого критерия терроризма, – замечает Ю. И. Авдеев, – отрицательное отношение к нему как выражению принципа насильственного преодоления противоречия»⁴⁵.

В то же время в связи с рассматриваемой проблемой хочется привести следующую цитату: «Враг есть враг, наши женщины и дети тоже страдают, почему мы должны щадить их женщин и детей; наоборот, чем по более чувствительному месту врага мы будем бить, тем больше шансов на то, что вражеское общество поймет: либо оно пойдет на уступки, навстречу нашим справедливым требованиям, либо будет обречено вечно страдать, ожидая в страхе, что удары могут обрушиться на кого угодно и в любое время». Г. И. Мирский считает, что так мог от-

⁴⁵ Терроризм в современной России: состояние и тенденции («круглый стол») // Социс, 2001, № 5. – С. 6.

ветить террорист, если бы его спросили, понимает ли он, что творит⁴⁶. Но, пожалуй, эти слова могли бы произнести и родственники погибших от теракта в Каспийске или погребенных под рассыпавшимися от взрывов московскими домами. Ясно, они не были бы против, если бы спецслужбы били врага «по более чувствительному месту». Все это наводит на мысль о том, что отношение к террору со стороны общества не всегда является однозначно отрицательным.

Между прочим, реакция россиян на информацию в СМИ о том, что известный террорист Хаттаб был уничтожен российскими спецслужбами, сумевшими вручить ему письмо с отравляющим веществом, является своеобразной лакмусовой бумажкой для определения отношения российского населения к рассматриваемой проблеме: особых протестов по поводу устранения подобным образом одного из лидеров чеченских бандитов вроде бы не наблюдалось.

Напомним, что базовым признаком терроризма является использование насилия. Вместе с тем, оценка последнего имеет относительный характер. Следовательно, относительной должна быть и оценка террора. К примеру, он может оцениваться положительно, когда сформированный в результате него страх осуждения используется как фактор регуляции поведения: «Если же не послушаете Меня, и не будете исполнять всех заповедей сих, и если презрите Мои постановления, и если душа ваша возгнушается Моими законами, так что вы не будете исполнять всех заповедей моих, нарушив завет Мой, то и Я поступлю с вами так: пошлю на вас ужас, чашлость и горячку, от которых истомятся глаза и измучится душа, и будете сеять семена ваши напрасно, и враги ваши съедят их»⁴⁷.

Характерным примером относительности оценки терроризма является отношение к красному и белому террору, классовые характеристики которого появились уже в 1918 году для обоснования и оправдания действий сторон. В советских разъяснениях отмечалось, что методы того и другого террора схожи, но «решительно расходятся по своим целям»: красный террор направлен против эксплуататоров, белый – против угнетенных трудящихся.

⁴⁶ См.: Мирский Г. Дракон встает на дыбы // МЭИМО, 2002, № 3. – С. 39.

⁴⁷ Левит. 26: 14–16.

Относительный характер оценка террора носила и в период Великой французской революции, когда простой народ поддерживал террор революционных сил против аристократии Франции. Кстати, сам термин «террор» в русский язык, как доказывают М.Ф. Одесский и Д.М. Фельдман в своем семантико-историческом исследовании «Поэтика террора», пришел именно из этой страны. Там он был введен в политический лексикон жирондистами и якобинцами, объединившимися в 1792 году для подготовки народного восстания и свержения «с помощью устрашения и приведения в ужас» кабинета министров при короле Людовике XVI⁴⁸. Естественно, сведения о революционных событиях во Франции проникали в Россию, становились предметом обсуждения различных слоев населения. После же завершения войны с Наполеоном и возвращения русской армии из зарубежных походов по странам Европы идеология французской революции становилась еще более популярной в российском обществе. В целях захвата власти народом она предусматривала *terreur* (фр. – устрашение) противников революции. Однако когда революция победила, революционеры не только не отказались от террора, но и более того, обратили его против своих сограждан. В октябре 1792 года во Франции был создан особый орган для проведения чрезвычайных мер по защите республики от внешних и внутренних врагов – Комитет общественной безопасности. Деятельность комитета наводила страх и ужас на французов, в том числе поддерживающих революцию.

Особенно неоднозначным является отношение к террору, направленному против власть имущих: организаторы и исполнители таких акций нередко приобретали в глазах простых людей ореол героев и борцов за справедливость. Героя английского эпоса Робин Гуда, нашего Степана Разина, пушкинского Дубровского одни оценивают как защитников простого люда, другие – если не как террористов, то как разбойников с большой дороги.

Таким образом, если террор может оцениваться не только отрицательно, значит, вполне возможна вера людей в допустимость его использования для защиты добра. При наличии такой веры характер-

⁴⁸ М. Ф. Одесский, Д. М. Фельдман. Поэтика террора. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1997. – С. 204.

ным свойством террора становится его легитимность. Этому, в свою очередь, способствует то обстоятельство, что в результате неспособности власти эффективно бороться с терроризмом, свойство легитимности – веру людей в правомерность существующего порядка вещей – утрачивают и формально действующие нормы права.

Кстати, в тех же СМИ подвергался сомнению тот факт, что Хаттаб был уничтожен спецслужбами. Однако как бы то ни было на самом деле, очевидным стал тот факт, что определенная часть российского населения не против того, если некоторых бандитов будут не предавать законному суду, а «мочить в сортирах» в ходе проводимых спецслужбами тайных операций.

Несомненно, осуществление спецслужбами прямого насилия не может найти поддержку у населения по указанию «сверху». Сделать его легитимным может только целенаправленная работа государственной власти. В. Хорос употребляет такой термин, как «климат» терроризма. Под ним он подразумевает ту общественную атмосферу, в которой он существует, восприятие его массовым сознанием⁴⁹. При этом В. Хорос констатирует, что, если общественный климат для терроризма весьма благоприятен, то это способствует его распространению. Помните, как у многих из нас вызывают сочувствие киноперсонажи, которые, по сути дела, являются отрицательными героями. Посмотрите, как восхищаются отдельные молодые люди судьбами Никиты из одноименного фильма, наемного убийцы Леона или героя российского боевика «Брат».

Террор спецслужб станет легитимным, если и для него создать соответствующий «климат». Сделать это сиюминутно нельзя, но стремиться к этому, при некоторых чрезвычайных обстоятельствах, необходимо.

В целях создания для государственного террора соответствующего «климата» возможно использование различных средств. Например, кино. Старшее поколение помнит снятый еще в советские времена на Литовской киностудии фильм Д. Баниониса «Никто не хотел умирать». Судьба террориста в нем определялась однозначно: бандит будет уничтожен, а тело его представлено на всеобщее обозрение. По-

⁴⁹ Хорос В. «Крова», «корни» и «климат» терроризма // МЭИМО, 2002, № 3. – С. 48.

добным образом в советских фильмах завершилась жизнь многих преступников. Зритель должен был осознать и принять тот факт, что действовать иным образом государство не имело возможности.

Несомненно, большое значение для принятия обществом террора как средства борьбы с терроризмом имеет успешная деятельность спецслужб. Однако этот вопрос напрямую связан с проблемой определения подлинных причин терроризма. Если ими является деятельность отдельных фанатиков, то, несомненно, их ликвидация принесет успех. В противном же случае борьба с терроризмом путем использования террора будет напоминать уничтожение сорной травы. Как известно, сорняк нельзя извести, срубая его зеленые ростки. Сделать это можно, лишь уничтожив полностью его корень. И нельзя забывать, что некоторые сорняки способны размножаться на основе незамеченного и оставленного в земле кусочка такого корня.

Учитывая поддержку населения, спецслужбы, казалось бы, без оглядки могут осуществлять спецоперации по уничтожению отдельных террористов. Однако следует заметить, что здесь помимо вопросов этического характера существуют и правовые проблемы. Дело в том, что физическое устранение спецслужбами бандитов может осуществляться или в ходе открытого боестолкновения или в результате проведения ими тайных операций. Законность уничтожения террористов в открытом бою сомнений не вызывает. Вопрос заключается в правомочности использования спецслужбами террора для тайного устранения террористов.

Поднятая проблема не проста, ибо отношение к террору с точки зрения права нельзя назвать однозначным. Несмотря на значительное количество дефиниций терроризма, укажем две из них, наглядно показывающие сложность обсуждаемого вопроса. Так, Ричард Фалк, известный американский специалист по международному праву, считает, что терроризм – это «любой тип политического насилия, не имеющий адекватного морального и юридического оправдания, независимо от того, кто к нему прибегает: революционная группа или *правительство*» (выделено автором)⁵⁰. Другое определение дано в госдепартаменте США, где считают, что терроризм – это «заранее об-

⁵⁰ Falk R. Revolutionaries and Functionaries. The Dual Face of Tironism. N.Y., 1988. P. XIV. 71.

думанное, политически мотивированное насилие, применяемое против участвующих в военных действиях лиц субнациональными группами или *подпольными государственными агентами*» (выделено автором)⁵¹. И так, в одном случае террор спецслужб вне закона, в другом – признается как инструмент политики.

Кстати, как это ни парадоксально, сами террористы косвенно признают правомерность осуществления в отношении них террора. Так, в интервью израильскому журналисту известный террорист Ильич Рамирес Санчес, известный под кличкой «Карлос», заявил, что «террор – это война. Террор – это военная стратегия и средство борьбы, призванное победить объект при помощи страха». А ведь на войне, как известно, не возбраняется уничтожать противника его же оружием.

Осуществление тайных операций государство поручает специальным службам в связи с тем, что они наиболее приспособлены для этого, так как одним из основных принципов их деятельности является конспирация. Однако банальная истина гласит, что нет ничего тайного, что не стало бы явным. Практика показывает, что информация о многих осуществленных спецслужбами тайных операциях рано или поздно становится достоянием общественности, как своей, так и мировой. В таком случае возможны обвинения государства и его спецслужб в нарушении законности со стороны международного сообщества.

Правовой коллизии можно избежать, если с помощью искусных комментариев или доработок действующих законов придать своим действиям видимость демократичности и законности. Однако это, скорее всего, может иметь место в государствах с тоталитарным или авторитарным режимом правления. В качестве примера можно привести масштабные репрессии 30-х–40-х годов в нашей стране. Для государств с демократическим строем такое узаконивание террора неприемлемо по одной простой причине: они перестают быть демократическими по определению.

Выход может быть найден в том, чтобы тайному уничтожению спецслужбами подвергались лишь лица, заочно приговоренные судом к смертной казни. Кстати, в деятельности советских органов госбезо-

⁵¹ U.S. Department of State, Office of the Ambassador at Large – Senter-Terrorism, Patterns of Global Terrorism: 1986. Was 1988.

пасности подобная практика существовала. Правда, в настоящий период действовать подобным образом российским спецслужбам невозможно по двум причинам: во-первых, в связи с объявленным в нашей стране мораторием на смертную казнь, во-вторых, с законодательной отменой практики заочного осуждения.

Несомненно, терроризм и борьба с ним – это война, на войне же все средства хороши. Поэтому прямое насилие в борьбе с терроризмом не только оправдано, но и необходимо. Однако война с терроризмом – это и борьба за верховенство закона, который террористы нарушают. Выступая же поборником законности, государство в основу своей деятельности должно ставить незыблемость соблюдения законов, пусть даже не совсем совершенных. Если же официальное право расходится с убеждениями народа, в обществе может наступить раскол, в одном государственном организме начинают жить два начала.

Нельзя забывать, что политика насилия и террора меняет сознание населения: если Пушкин в «Борисе Годунове» отмечал безмолвие народа при казнях, то в период сталинских репрессий СМИ были полны одобрений массовых убийств. И не сделает ли россиян использование спецслужбами террора агрессивно равнодушными – готовыми к разрушительному и незаконному вторжению государства в судьбы людей и общества в целом при безразличном отношении к последствиям такового?

2.11. Безопасность без границ: евразийский подход

Рассматривая специфику современного общества в аспекте обеспечения безопасности, немецкий социолог У. Бек обратил внимание на «не признающую границ динамику опасности». Чернобыль продемонстрировал, на его взгляд, конец возможностей дистанцирования друг от друга, недостаточность реальных или символических границ: «От бедности можно защититься границами, от опасностей атомного века – нельзя»⁵². Глобализация опасностей в современном мире угрожает не только неприкосновенностью, но непризнанием и незнанием границ.

Граница – священное понятие. Безопасность традиционно ассоциировалась с границами, отделяющими освоенную, обжитую территорию от чужого, враждебного мира. Вместе с тем граница соединяла

⁵² Бек У. Общество риска. На пути к дурному модерну. – М., 2000. – С. 5.

народы, была зоной этнокультурной диффузии и местом социального транзита, перехода социального организма в иное, что сохраняло и то и другое в развитии. Пограничная ситуация контакта и смешения разнородных культур формировала особый подход к обеспечению безопасности, который был эксплицирован евразийством.

Еще недавно малоизвестное, сегодня евразийство стало влиятельным течением общественной мысли. В роли «научного патриотизма» евразийство все чаще используется для обоснования российской политики. Евразийство оценивается не только как фундамент планетарной безопасности⁵³, но и как гарант безопасности российского общества⁵⁴. А.Г.Дугин подчеркивает: «На всех уровнях, во всех секторах мысли, в религии и экономике, в философии и политике, в культуре и науке – одна цель, один метод, один путь, одна отправная черта: Евразия»⁵⁵. Евразия – прежде всего, остальное – потом.

Развертывающаяся на наших глазах евразийская мистерия интригует своей предысторией. Уместно напомнить слова Г.В. Флоровского: «Судьба евразийства – история духовной неудачи»⁵⁶. Г.В. Флоровский дал также любопытную характеристику социально-практической парадигмы евразийства: «В каком-то смысле евразийцев зачаровали «новые русские люди», ражие, мускулистые молодцы в кожаных куртках, с душой авантюристов... Пусть эти новые люди, этот «новый правящий слой» собрался и кристаллизовался вокруг «воров», бездумных и скудоумных, – «выбора у народа не было», решают евразийцы; по нашей скудости и хилости на «ворах» русский свет клином сошелся. В этих «ворах» евразийцы увидели «воплощение государственной стихии»⁵⁷.

Происходящая в нашем обществе социальная революция (или контрреволюция) классифицируется не только как буржуазно-демократическая, но и как «криминальная» революция. Не исключе-

⁵³ Моисеев Н. Н. Русский вопрос // Москва. 1997. № 7.

⁵⁴ Дугин А. Угрозы для России и поиск идентичности // http://patriotica.narod.ru/religion/dugin_ugroza.

⁵⁵ Дугин А. Преодоление Запада // Трубеткой Н. Наследие Чингисхана. – М., 2000. – С. 25.

⁵⁶ Флоровский Г. В. Евразийский соблазн // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. – С. 237.

⁵⁷ Там же. – С. 242.

но, что «воры» являются одной из составляющих социальной базы неоевразийства. Правда, в российской организованной преступности трудно увидеть «воплощение государственной стихии». В отличие от других этнических преступных сообществ российская преступность инвестирует капиталы не на родине, а за рубежом. Патриотизм ей не присущ. Поэтому декларируемый неоевразийством «научный патриотизм» вызывает некоторые сомнения.

А. Г. Дугин отмечал, что основоположники евразийства во многом были движимы эмоциями, благопожеланиями, интуициями. Современники евразийцев также обращали внимание на недостаточную обоснованность выдвинутой концепции. Так, А. Кизеветтер писал: «Евразийство есть настроение, вообразившее себя системой»⁵⁸. По оценке Н.А. Бердяева, «евразийство есть направление эмоциональное, а не интеллектуальное, и эмоциональность его является реакцией творческих национальных и религиозных инстинктов на происшедшую катастрофу». И далее предупреждает: «Такого рода душевная формация может обернуться русским фашизмом»⁵⁹.

В известной степени прогноз Н.А. Бердяева подтвердился. Отечественные неоевразийцы, за редким исключением, не отрицают своей приверженности идеям русского фашизма.

По сравнению с классическим евразийством, как указывает А. Г. Дугин, неоевразийство серьезно обогащено идеями геополитики, традиционалистской философией, историей религии, гетеродоксальной традицией экономической мысли от Ф. Листа до Д. Кейнса. Уместно здесь вспомнить замечание Г. В. Флоровского об увлеченности евразийцев романтизмом: «И евразийцы повторяют и оживляют запоздалые и устарелые грезы ими же обличаемого «еретического Запада»⁶⁰.

Ориентация на Запад отвечает пафосу евразийства. Цветущую сложность России (а в проекте и всего мира) – многообразие полюсов, многообразие уникальных элементов, многоцветность А. Г. Дугин называет основным принципом евразийства. Неоевразийство гораздо в

⁵⁸ Кизеветтер А. Евразийство // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. – С. 266.

⁵⁹ Бердяев Н. А. Евразийцы // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. – С. 292.

большей степени, чем классическое евразийство, насыщено идеями «еретического Запада» – традиционализмом Э. Берка, Ш. Морраса, Р. Генона, Ю. Эволя и др. В традиционалистской интерпретации, общественное устройство должно интегрировать противоречия, объединять разнобразное, создавая новый синтез.

Очевидно, что принцип синтеза противоположных культур лежит в основе не только российской цивилизации. Та же европейская цивилизация возникла на основе романо-германского синтеза. Для российской цивилизации евразийство базисным считает тюрко-славянский синтез, манифестируемый в геополитическом синтезе Европы и Азии, Запада и Востока.

Будучи высшим синтезом Запада и Востока, Россия, с точки зрения евразийцев, выполняет на территории Евразии роль медиатора (если не трикстера). В соответствии с этим она рассматривается как сердцевина континента (Срединное государство), подобно тому, как каждое царство древнего Китая видело в себе Срединную империю. При взгляде на всемирную историю трудно не заметить, что любой этносоциальный организм считал себя центром мира. Поэтому не без основания П. М. Бицилли допускал, что в любом регионе есть свой Восток и есть свой Запад⁶¹. Евразийство, на его взгляд, в широком смысле слова следует рассматривать как конценцию взаимодействия центра и периферии.

Действительно, в пределах каждой страны имеется свой Восток и свой Запад. В пределах каждой страны выделялся свой Север и свой Юг. Эти стороны света были ориентированы по отношению к условному, т. е. сакральному центру страны. Вся эта система координат оказывается универсалией мировой культуры – мифологической по происхождению сакральной географией.

В гносеологическом аспекте евразийство действительно часто идентифицируется как миф. Так, например, В.Л. Каганский пишет: «Евразийство наделяет конкретную территорию чертами, каковые могут быть присущи исключительно области мифического пространства.

⁶⁰ Флоровский Г. В. Евразийский соблазн // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. – С. 250.

⁶¹ Бицилли П. М. «Восток» и «Запад» в истории Старого Света // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. – С. 24.

Россия=Евразия – особое место. Это место особым образом выделено, очерчено, отделено и отличается от всех прочих мест, выделено во Вселенной. Оно неподвластно времени, не подчиняется истории, пребывает вне истории. В этом особом месте не действуют общие для всех мест законы: не меняется культурный ландшафт, не формируются и не трансформируются регионы, не распадаются империи, не появляются национальные государства. Время тут течет по особому или просто не течет. Действуют свои особые законы. Работает своя логика и причинность и проч. Евразийство – мифологическая сакрализация государства, пространства-государства. Евразийство – миф о Державе»⁶².

Исторически в сакральной географии Запад и Восток ассоциировались с Европой и Азией. В рамках данного сопоставления Европа и Азия – не просто две части света, две части материка, а две культуры. Так, по П. М. Бицилли, Европа символизирует свободу, демократию, прогресс. Азия – символ рабства, деспотизма, застоя. В дискурсе евразийства Европа и Азия – символы культуры, проекция которых возможна и в других регионах. В каждой стране есть своя Азия и своя Европа. Элементы азиатчины К. Маркс видел в общественной жизни даже Франции и Германии – в сопоставлении с передовой Англией.

По сути, Европа и Азия – также мифологемы, генерированные европейской культурой. Как показано Е. Г. Рабиновичем, первоначальная Европа древних греков – это «пифийская» Европа. В храме регулярно собирался Совет Амфиктионов, представлявший все народы Греции и решавший важнейшие вопросы культа и управления. Контролирующий законотворчество Аполлон Пифийский формировал вокруг себя особо упорядоченную зону пространства. Европа ассоциировалась с этой зоной, прилегавшей к центру мира – местонахождению оракула⁶³. Сакральный центр мира, центр культа и культуры для европейцев идентифицируется как Европа. Азия – периферия, окраина упорядоченного мира, а, точнее, антимир по отношению к Европе.

Центр культурного движения редко имеет исторически длительную локализацию: он перемещается, мигрирует, даже блуждает. Во всемирно-историческом процессе этнические общности распростра-

⁶² Каганский В. Л. Мнимый путь. Россия=Евразия // <http://www.policy.ru>.

⁶³ Рабинович Е. Г. От Атлантики до Урала (к предистории вопроса) // Новое литературное обозрение. 2001. № 52.

няют цивилизующее влияние на периферию, создают конкурирующие сакральные центры, передают эстафету культуры, осуществляют культурный сдвиг – децентрацию культуры. Так, центр мирового революционного и рабочего движения – призрак коммунизма – бродил сначала по Европе, а затем переместился в другие регионы мира.

Европа тоже не стояла на месте. Европа современности ассоциируется не столько со «старушкой» Европой, сколько с Новой Европой в Северной Америке – Новой Голландией, Новой Англией и т. п. Поэтому «Запад», «Европу», «атлантизм» неоевразийцы видят преимущественно не в Западной Европе, а в США. Соответственно, западно-европейский традиционализм рассматривается как один из легитимных источников неоевразийства.

Заатлантическая Европа – эффект процесса глобализации. Запад ушел на Дальний Запад и встретился там с Дальним Востоком – со встречным потоком колонизации и миграции из России, Китая, Японии. Начало этого процесса зафиксировал Н.А. Бердяев: «Ныне кончатся времена замкнутых национальных существований. Все национальные организмы ввергнуты в мировой круговорот и в мировую ширь. Происходит взаимопроникновение культурных типов Востока и Запада. Прекращается автаркия Запада, как и прекращается автаркия Востока». И продолжает дальше: «Эллинистическая эпоха действительно была эпохой евразийской культуры, но в том смысле, что в ней соединились Восток и Запад, Азия и Европа»⁶⁴.

Эллинизм был результатом восточных походов Александра Македонского. Историографией Александр Македонский традиционно рассматривается как «пионер цивилизации», стремящейся к «единомыслию» Востока и Запада⁶⁵. Стремясь к установлению мирового господства, по общему мнению, он постепенно, но сознательно и последовательно проводил политику интеграции разных культур.

Стараясь подчеркнуть особое расположение к народам и его святыням, Александр приносил жертвы местным богам, восстанавливал храмы и святилища. В захваченных городах сохранялись традиционные формы управления. Он выдвигал на ответственные посты знат-

⁶⁴ Бердяев Н.А. Евразийцы // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. – С. 294.

⁶⁵ Гафуров Б. Г., Цибукидис Д. И. Александр Македонский и Восток. – М., 1980. – С. 198.

ных персов, привлекал на службу местных наемников, вводил при дворе восточный этикет. Надел персидскую диадему и одежду. По настоянию царя 80 его друзей заключили брак со знатными персиянками и мидийками. 10 тыс. македонян взяли в жены азиатских женщин. Браки заключались по персидскому обычаю. Впоследствии большинство этих браков распалось, но инициированный процесс смешения культур приобрел объективный, стихийный характер. Даже в Афинах во II в. до н. э. были разрешены межэтнические браки.

Любопытно, что Александр не нашел общего языка с представителями индийских культов. При смешанных браках возникли трудности с интеграцией греков в кастовую систему: неясно было, к какой касте следует приравнять греков. Тем не менее, вторжение греков существенно повлияло на индийское общество: после Александра начался бурный рост рабовладения в Индии, проникновение рабства в ремесло и сельское хозяйство.

Бурная градостроительная деятельность сопровождалась массовыми переселениями людей из разных областей. Так, в Антиохии Сирийской жили афиняне, македоняне, критяне, аргивяне, иудеи, сирийцы, ветераны Селевка. Переселения неизбежно вели к разрыву традиций, семейно-родственных связей. В новообразовавшихся городах люди приобретали новых соседей, новое гражданство, нового царя, вновь изобретаемые культы. Из-за непрочности власти гражданская идентичность населения часто менялась. Очагами стабильности становились частные сообщества (культовые, товарищеские, земляческие), в которые вступали люди разного социального статуса, гражданства, этнической принадлежности. Городские власти прилагали все усилия для консолидации территориальной общности⁶⁶.

Достигнутый эллинизмом синкретизм культур и позволяет определить его как первый опыт евразийства, поставленный Александром Македонским – первым евразийцем. Как отмечают Б.Г. Гафуров и Д.И. Цибукидис, предпринятый Александром поворот в сторону Востока, уравнение в правах разных этносов воспринимался неоднозначно, поскольку был явлением новым для того времени, ломавшим тра-

⁶⁶ Эллинизм: восток и запад. – М., 1992.

диционные представления о культурной полноценности народов⁶⁷. Этнические предубеждения были свойственны тогда всем народам. Сам восточный поход официально был начат в ответ на поругание персами святилища в Дельфах. Египтяне радостно принимали Александра, ибо персы оскорбляли их святыни. Когда Александр принял титул сына бога Амона, греки расценили это как кощунство. Заговорили о варваризации и порче царя.

Представление о порче имеет сакральный смысл: любое приобщение к чужому опасно и оскверняет. Поэтому защищая Александра Македонского, Плутарх указывает на чистоту его помыслов: он стремился не к собственному обогащению и роскоши, а к установлению среди всех людей согласия, мира и дружественного общения⁶⁸.

Оппозиция Александру Македонскому характеризовалась пуризмом, т.е. в указанном смысле имела антиевразийский характер. Так, осуждая введение земного поклона царю, Каллисфен говорил: «Людям следует воздавать людские почести, а богам – божеские, так как не подобает все это перемешать и привести в полный беспорядок»⁶⁹.

Высказывание Каллисфена выражало как мнение греков, так и совпадало с позицией Аристотеля. Смешение оценивается в данном случае отрицательно, как угрожающее хаосом и опасностью, разделение – положительно, как формирующее островки безопасности.

Хотя Александр Македонский и был в юности учеником Аристотеля, принято считать, что он мыслил иначе, чем учитель. Вот что пишет об этом Плутарх: «Он не последовал совету Аристотелю обращаться с греками как предводитель, заботясь о них как о друзьях и близких, а с варварами как господин, относясь к ним как к животным или растениям, что преисполнило бы его царство войнами, бегством и тайно назревающими восстаниями. Видя в себе поставленного богами всеобщего устроителя и примирителя, он применял силу оружия к тем, на кого не удавалось воздействовать словом, и сводил воедино различные племена, смешивая, как бы в некоем сосуде, дружбы, жизненные уклады, обычаи, брачные отношения и, заставляя всех считать

⁶⁷ Гафуров Б. Г., Цибукидис Д. И. Александр Македонский и Восток.–М., 1980. – С. 278, 325.

⁶⁸ Плутарх. О судьбе и доблести Александра. Речь первая // Плутарх. Моралии: Сочинения. – М.–Харьков, 1999. – С. 588.

⁶⁹ Гафуров Б. Г., Цибукидис Д. И. Александр Македонский и Восток. – М., 1980. – С. 278.

родиной вселенную, крепостью – лагерь, единоплеменными – добрых, иноплеменными – злых; различать между греком и варваром не по щиту, мечу и одежде, а видеть признак грека в доблести и признак варвара – в порочности; считать общими одежду, стол, брачные обычаи, все получившее смешение в крови и потомстве»⁷⁰.

Аристотель осуждал смешение эллинов с варварами, но осуждал ли он смешение вообще? В его «Политике» встречается такое суждение: «смешение прекрасное; а такое смешение заключается именно в середине, так как в ней находят место обе противоположности»⁷¹. И еще: «И чем государственное устройство будет лучше смешано, тем оно окажется устойчивее»⁷². Относительно демократии и олигархии он утверждает: «в прекрасно смешанном государственном устройстве были представлены как бы оба начала вместе, но ни одно из них в отдельности»⁷³.

В отличие от Платона, в смешении Аристотель видит не опасное, а прекрасное и безопасное, способствующее самосохранению. В его метафизике любое отдельное сущее является сложным, многосоставным, комбинируемым из разных видов целым. Все не просто, а сложно и смешано. Практикуя смешение, Александр Македонский, действовал в логике учителя.

Аристотель в известной мере был непоследователен, когда осуждал процессы межэтнической интеграции. Не исключено, что чем лучше будет составлен и смешан народ из разных племен, тем прекраснее и устойчивее он окажется. Ведь у каждого племени есть свои достоинства и недостатки.

Обращая в «Политике» внимание на распределение племен по всей вселенной, Аристотель следующую аксиологическую характеристику каждому из них: «Племена, обитающие в странах с холодным климатом, притом в Европе, преисполнены мужества, но недостаточно наделены умом и способностями к ремеслам. Поэтому они дольше сохраняют свою свободу, но не способны к государственной жизни и не могут господствовать над своими соседями. Населяющие же Азию

⁷⁰ Плутарх. О судьбе и доблести Александра. Речь первая // Плутарх. Моралии: Сочинения. М.–Харьков, 1999. – С. 601.

⁷¹ Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения в 4-х т. Т. 4. – М., 1976. – С. 504–505.

⁷² Там же. – С. 511–512.

⁷³ Там же. – С. 505.

в духовном отношении обладают умом и отличаются способностью к ремеслам, но им не хватает мужества; поэтому они живут в подчинении и рабском состоянии. Эллинский же род, занимая как бы срединное место, объединяет в себе те и другие свойства: он обладает и мужественным характером, и умственными способностями; поэтому он сохраняет свою свободу, пользуется наилучшим государственным устройством и способен властвовать над всеми, если бы он только был объединен одним государственным строем»⁷⁴. Греки, по мнению Аристотеля, могли бы править миром, если бы были объединены в единое государство. Впрочем, греки также неоднородны: «То же самое различие наблюдается и между отдельными эллинскими племенами: у одних природа отличается односторонностью, у других имеется соединение обоих этих качеств»⁷⁵.

Для сравнительной оценки этносов Аристотель использовал ценностную шкалу, разработанную Платоном. Каждый этнический тип характеризуется относительной нехваткой (избытком) одного из трех начал души – разумного, яростного, чувственного. Подход Аристотеля к сравнительной типологии этносов позднее был возрожден Л.Н. Гумилевым в учении об этнической комплементарности.

Думается, что подход Аристотеля к оценке этнических групп в достаточной степени обоснован (в горизонте онтологии Платона), хотя оценка конкретного этноса уточняется в исторической практике. Так, эллины были покорены европейскими варварами – македонцами. Последние одержали победу, «оружием покорив тела, а одеждой привлекая себе души»⁷⁶. Филэллины рассчитывали на греческий дух, помноженный на силу македонского оружия.

Если суть евразийства видеть в учении об этнополитическом синтезе народов Европы и Азии, то Аристотеля следует считать первым евразийским философом, правда, отнюдь не стремившимся воплотить теорию в практику. За него это сделал его воспитанник Александр Македонский, которого Плутарх характеризовал как величайшего философа-практика.

⁷⁴ Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения в 4-х т. Т. 4. – М., 1976. – С. 601.

⁷⁵ Там же. – С. 601.

⁷⁶ Плутарх. О судьбе и доблести Александра. Речь первая // Плутарх. Морали: Сочинения. М.–Харьков, 1999. – С. 588.

Значение Аристотеля для современного евразийства состоит в конструировании простой и ясной схемы этнопсихологического анализа, которой явно недоставало Н. С. Трубецкому при описании туранского элемента в русской культуре. Если русские – этническое ядро Евразии, то именно для них, а не для тюрков должна быть в первую очередь предложена конкретная этнопсихологическая характеристика. Следуя Аристотелю, необходимо установить, в достаточной ли степени русские, по сравнению с соседними народами, обладают разумом, воинским мастерством, способностью чувствовать и переживать.

Интеллектуальный интерес евразийства справедливо усматривают в самопознании русского народа. Так реализуется пифийская мудрость, начертанная на храме в Дельфах: «Познай самого себя. Будь самим собой». Евразийский соблазн состоит в прагматической задаче определить психологические портреты этнокультурных общностей и установить критерии их совместимости при проживании на едином континенте. При успешном решении данной задачи евразийство может стать действительно «научным патриотизмом», подкрепленным научным интернационализмом.

Практический интернационализм современной Евразии, т. е. расселение народов и отношения между ними, сформировался в результате перекрывающих друг друга волн выселения народов, которые шли из центра Азии и откатывались обратно от берегов Атлантики. В великих переселениях народов участвовали, как правило, кочевники. Поэтому кочевой хозяйственно-культурный тип стал инвариантом евразийской культуры, определившим ее внутреннее единство.

Кочевой характер европейской культуры постмодернизм раскрывает в концепции номадологии, которая утверждает, что в основе западной цивилизации лежит стремление к переменам и обновлению, смене оснований развития, в т.ч. ресурсных. Духовной квинтэссенцией кочевого образа жизни стал ближневосточный куст религий – иудаизм, христианство и ислам. А по окраинам Евразии, в точках экстремума, предела превалировал не кочевой, а оседлый образ жизни.

Когда русский человек попадал на Западе, то, как отмечал М.О. Ключевский, все, что он видел вокруг себя, настойчиво навязывало ему «впечатление границы, предела, точной определенности, строгой отчетливости и ежеминутного, повсеместного присутствия

человека с внушительными признаками его упорного и продолжительного труда». В этом смысле Европа воспринималась как второй Китай. А русскому человеку по душе были необъятные просторы родины. Они «требовали смирения и жертвы, но они же охраняли русского человека и давали ему чувство безопасности»⁷⁷. Граница грозила опасностью.

Подвижность населения в условиях открытости кочевого общества и «прозрачных» границ породило этническую чересполосицу – совместное проживание множества комплиментарных этносов, интегрированных в межэтническом сообществе. Перемешивание населения на протяжении поколений посредством механизма смешанных браков вырабатывает однородный, этнически укрупненный континентальный тип населения, прообразом которого могли бы быть как индоевропейцы, так и русские в широком смысле слова – как представители нового типа исторической общности – советского народа.

Наиболее активно смешивание населения происходило в границах государств. Эти государства, как правило, полиэтничны, но добиваются национализации этносов, их ассимиляции этносов государствообразующим этносом. Причем последний играет роль основы смеси – субстрата нации, включающей и дополнительные ингредиенты.

Отмечаемое в 70-80-х годах оживление национальной жизни следует рассматривать в контексте консолидации межэтнических сообществ в «искусственные нации», использующие занимаемые статусные позиции для жизнеобеспечения. Так, дифференцированный национально-государственным размежеванием относительно однородный тюроязычный этнокультурный массив – Туркестан – стал основой для формирования новых наций. В лоне СССР данные нации переживали, образно говоря, перинатальный период существования. А при распаде СССР они приобрели не только суверенитет, но и начали, собственно говоря, национальное самоопределение.

В этом смысле можно говорить о пробуждении Центральной Азии. Иницированное русской революцией 1905 года пробуждение Азии затронуло периферию Евразии, а ее центр начал активизиро-

⁷⁷ Бердяев Н. А. Судьба России. – М., 1990. – С. 67.

ваться только сейчас. Последствия данного процесса с определенными поправками можно прогнозировать по итогам национально-освободительного движения в Африке, начиная от 1960 года – года Африки – до современности, когда развернулась межэтническая политическая борьба за передел уже поделенного мира.

Сегрегация, депортация и геноцид – формы отчуждения этносов, которые не поддаются ассимиляции и интеграции в межэтническое сообщество. Практика депортаций чуждых племен встречается уже на заре цивилизации в Передней Азии. Активно депортацией народов занимались монголы. В Европе депортация населения организовано осуществлялась в форме принудительного обмена по завершении войн и иных политических потрясений. Обычно осуждаемая сталинская практика депортации народов была нормой европейского права.

В условиях этнической чересполосицы наблюдается не только перемешивание, но и взаимная хозяйственно-культурная адаптация этносов в межэтническом сообществе. Для нормального функционирования и развития этнобиогеоценоза необходимо поддержание этноэкологического баланса в различных сферах жизнедеятельности, что возможно при относительно равномерном росте его составляющих.

В современном меняющемся мире – мире глобализации и глобальных проблем – экологические катастрофы, локальные демографические взрывы нарушают этноэкологический баланс, стимулируют национальные движения и приводят к взрыву этничности. В условиях взрыва, смещения, хаоса опасность и безопасность не знают границ. Для обеспечения безопасности важна конкретная и трудно достижимая безграничность, как в смысле полной закрытости границы (т.е. отсутствия ее как зоны взаимоперехода), так и в смысле трансграничности, непрерывной включенности в замыкающиеся на себя сети глобального круговорота ресурсов.

3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

3.1. Экологическая опасность – проблема, не знающая границ

В социальной действительности мир испытывает на себе действие сразу двух противоположно направленных тенденций: к глобализации, росту взаимозависимости, с одной стороны, и к регионализации, обособлению, стремлению защитить свое жизненное простран-

ство всевозможными границами и барьерами – государственными, языковыми, таможенными и т.д.

Многие проблемы безопасности личности и общества далеко выходят за пределы отдельных государств, а обеспечить приемлемый уровень безопасности можно только комплексно. Никакой отдельный аспект безопасности – как бы тщательно он ни был проработан – не имеет смысла, если по другому направлению фоновая опасность вызрела в конкретную угрозу и эта угроза ставит под вопрос само существование личности, общества, государства или человечества в целом.

Не будем перечислять весь спектр угроз, для которых граница государства – не является препоной, непреодолимым барьером. В условиях растущей глобализации спектр таких угроз расширяется. Сошлемся, например, на угрозы информационной безопасности, которые дают о себе знать в пространстве информационном и почти не регулируются государственными границами.

Рассмотрим более подробно мнимые и реальные угрозы экологической безопасности России (и мира в целом).

Для большинства населения атмосфера Земли представляет собой некий общий безразмерный и неисчерпаемый резервуар, из которого каждое государство и хозяйствующий субъект вправе брать без меры содержащиеся в нем ресурсы кислорода, азота и других газов, и без меры же выбрасывать в него разнообразные отходы. Получается, что, с одной стороны, атмосфера Земли, содержащая пусть значительные, но конечные и невозполняемые ресурсы, принадлежит всему человечеству, а с другой – не принадлежит никому. Границы перед перемещением воздушных масс не поставить. В чем суть существующей экологической ситуации и почему она особенно опасна в сфере выбросов углекислого газа и других парниковых газов в атмосферу Земли, речь идет ниже.

В природе существуют два принципиально разных, скорее противоположных и самостоятельных биологических «технологических» процесса, которые, вместе с тем, между собой взаимосвязаны. Один, восстановительный по отношению к кислороду, происходит в растительных формах путем разделения углекислого газа на составляющие при помощи фотосинтеза с потреблением солнечной энергии и выделе-

лением кислорода в качестве «отхода» этой природной технологии. Без углекислого газа растения существовать не могут.

Другой процесс, восстановительный по отношению к углекислому газу и окислительный, расходный по отношению к кислороду существует в двух основных видах: в форме гниения и распада органических остатков после гибели растений, естественного окисления химических элементов, горения при пожарах и в факелах, техногенных процессах в двигателях, в химических и иных технологиях и в виде жизнедеятельности живых организмов, существующих в воздушной и водной среде. Эти процессы происходят с потреблением кислорода и выделением углекислого газа как отхода таких технологий. Без кислорода живые организмы, включая человека, существовать не могут, также как не могут осуществляться упоминавшиеся техногенные процессы.

Здесь понятие «технологии» трактуется расширительно, путем распространения его на естественные (природные) технологии, существующие и развивающиеся без участия человека, по сравнению с «искусственными» технологиями, созданными человеком.

Оба этих процесса по «производству» и потреблению основных животворящих компонентов – углекислого газа и кислорода не сбалансированы. Выделение кислорода при функционировании растений и его потребление после гибели, при гниении, распаде, горении растений, как показывают исследования, примерно равны. Этот остаточный и реликтовый процесс кругооборота углекислого газа и кислорода в природе в настоящее время обслуживает лишь сам себя и в лучшем случае охватывает незначительное количество названных ресурсов (сравните 0,03% содержания углекислого газа и 21% свободного кислорода в атмосфере Земли). Это указывает на то, что растительный мир в его современном виде никак не может выполнять и не выполняет приписываемую ему функцию «легких планеты». Если же предположить, что происходит дополнительное накопление кислорода в атмосфере за счет фотосинтеза растений, то в этом случае излишнее количество углеродных остатков должно накапливаться и сейчас в форме образования новых месторождений горючих ископаемых, однако, этого не наблюдается, кроме незначительных количеств торфа. Кроме того, следует учитывать и общий незначительный объем регулируемого ресурса – 0,03% CO_2 в атмосфере.

Потребление кислорода животными формами и названными ранее техногенными процессами происходит за счет его ранее накопленных запасов, образованных в предыдущих, уже прошедших эволюционных периодах Земли, что нарушает современный углеродный и кислородный балансы в ее атмосфере.

Динамика содержания углекислого газа и кислорода в атмосфере Земли в результате биологических процессов в разные периоды ее эволюции, которая оказывала решающее влияние на экологические условия и формирование биологических форм, чрезвычайно важна для понимания нынешней экологической и энергетической ситуации.

Согласно существующей эволюционной концепции, в ранние периоды после образования Земли ее атмосфера была бескислородной и содержала большое количество углекислого газа, аммиака, водяных паров и других газов. Состав водной среды также существенно отличался от современного. В связи с этим возникает вопрос, откуда появился свободный кислород в таком большом количестве, с учетом того, что он является химически наиболее активным неметаллом после фтора? Какие процессы обусловили возникновение и интенсивный рост кислородной составляющей в атмосфере и что можно ожидать в будущем по мере развития цивилизации?

Представим в общих чертах изменение углеродно-кислородной ситуации на разных этапах биологической эволюции Земли.

На самых ранних этапах, продолжающихся, однако, достаточно долго – скорее всего, более половины длительности существования Земли, содержание углекислого газа в атмосфере было определяющим и в любом случае составляло не менее половины содержания газов в атмосфере, что обусловило ряд важных для нашего случая явлений: мощного парникового эффекта и повышенных по сравнению с современными температурами и давлением у поверхности Земли, зарождение жизни в растительных формах, ее территориальное распространение и быстрый рост интенсивности биологических процессов, непосредственное химическое взаимодействие углекислого газа с элементами земной коры и образование разнообразных карбонатных горных пород. Оставляя в стороне рассмотрение последнего обстоятельства, проанализируем возможные направления эволюционирова-

ния биологических процессов и влияния их на экологическую ситуацию на Земле.

В связи с тем, что на начальных этапах жизнь была бескислородной, она существовала в исключительно растительных формах с преобладанием процессов фотосинтеза. Доказано, что в докембрии (3,5–4 млрд. лет начального этапа) зародилась жизнь и постепенно возникла кислородная атмосфера, однако отсутствовали белковые формы жизни и скелетная фауна. Ясно, что на начальных этапах биологические процессы не были сбалансированы. Древние растения в процессах выживания и отбора, изменяясь по видам, формам, функционально, неизменно разлагали углекислый газ, имевшийся в избытке, на составляющие («отходы») — кислород, попадавший в атмосферу, и углеродно-водородную составляющую, попадавшую преимущественно в земную кору, дошедшую до нас в виде месторождений горючих ископаемых. В таких условиях не могла существовать белковая форма жизни. Позднее происходило также и накопление минеральных компонентов, содержащихся в теле тогдашних растений, из которых впоследствии образовались различные типы мрамора, некоторые типы гранитов и т.п. Подчеркнем еще раз, что жизнь на начальных этапах эволюции Земли была представлена исключительно в растительных и безбелковых формах, имела повсеместное распространение как в водной среде, так и на суше. Об этом свидетельствуют бесчисленные месторождения горючих ископаемых под дном полярных морей, подо льдом Антарктиды, в экваториальных и других районах Земли.

Важным является также то, что практически все углеродно-водородные остатки не только накапливались, но и сами видоизменялись, приобретая разные формы, так как имели разный возраст, состояли из остатков разных растительных форм. В это время на Земле не было ни процессов гниения, ни окисления, ни пожаров, так как содержание кислорода в атмосфере и водной среде еще не достигло критических величин (15–18%). Поэтому не существовало и животных биологических форм. Вместе с тем, процессы фотосинтеза существовали в формах, на порядки более интенсивных, чем современные из-за высокого содержания углекислого газа в атмосфере и более высоких давлений и температур у поверхности Земли и в водной среде.

Накопление отходов древних биологических процессов в виде кислорода и уменьшение содержания углекислого газа в атмосфере Земли постепенно снижали парниковый эффект, понижали температуру поверхности Земли и водной среды и замедляли интенсивность процессов фотосинтеза растений. И только примерно 0,8–1,0 млрд. лет тому назад после достижения критической концентрации кислорода в атмосфере и в водной среде появились простейшие живые микроорганизмы, которые в целом не нарушили общей тенденции процессов уменьшения концентрации углекислого газа, наращивания запасов кислорода в атмосфере и в водной среде и горючих ископаемых в земной коре. При достижении концентрации кислорода, более критической создались условия для непрерывного устойчивого горения и появления пожаров, что впоследствии послужило начальным толчком для развития человеком энергетических технологий. И только в эпоху, непосредственно предшествующую появлению динозавров, то есть 300–350 млн. лет тому назад, природа, наконец, «изобрела» технологии переработки зеленой массы и клетчатки растений и превращения ее в пищу растительноядных животных, технологии гниения и распада растений после их гибели в примерно современном виде. В это же время состав атмосферы и водной среды приобрел пропорции, соответствующие современным.

Подведем итоги.

1. Атмосфера и водная среда Земли в процессе их эволюционирования, а также биологические процессы в них никогда не были сбалансированными, способными к воспроизводству природных потенциалов. Наоборот, биологические процессы всегда были существенно неравновесными, приводящими к радикальным изменениям среды обитания биологических форм, смене одних видов другими, когда отходы жизнедеятельности одних форм постепенно становились ресурсами развития других форм, когда одни природные технологии заменялись другими. Выражаясь современным языком, одни экологические катастрофы сменяли другие. Современное состояние атмосферы Земли также не является ни равновесным, ни сбалансированным, ни стабильным. Увеличение расходования кислорода может привести к кислородной недостаточности. Увеличение содержания углекислого газа в атмосфере приводит к усилению парникового эффекта, что чре-

вато уже иными угрозами. Эти две опасности являются естественно-объективными ограничителями пределов развития цивилизации как единого целого, по которым должны быть приняты согласованные решения на глобальном уровне по предельно допустимым величинам их параметров, так как практически любые действия человечества приводят к увеличению существующего дисбаланса в системе углекислый газ – кислород. Особенно опасно увеличение содержания в атмосфере углекислого газа и других парниковых газов.

2. В обыденном представлении роль современных растительных форм как «генераторов» кислорода, поступающего в атмосферу, сильно завышена и не соответствует реальной ситуации. Кругооборот кислорода и углекислого газа в природе функционально «обслуживает» лишь кругооборот самих растительных форм в рамках их жизненных циклов. Количество выделенного кислорода при функционировании растений полностью расходуется после их гибели и при разложении.

3. Создается впечатление, что не только широкие слои населения, но и многие эксперты еще не полностью осознали, что современное состояние атмосферных процессов качественно отличается от аналогичных процессов в прошлом. Если раньше в течение длительного времени растительность из-за неразвитости природных окислительных технологий и в силу существовавших тогда условий была мощным потребителем углекислого газа и генератором, производящим кислород и насыщающим им атмосферу Земли, то сейчас растительность в таких обменных процессах стала самодостаточной и «обслуживает» лишь саму себя. Человечество активно приступило к расходованию экологических ресурсов, накопленных в предыдущих эволюционных периодах Земли. Современное состояние атмосферы можно сравнить с маятником, находящимся в крайнем неустойчивом положении. Объективными и невосполняемыми природными ресурсами являются, например, не запасы углеводородного сырья, а предельно допустимые концентрации углекислого газа и, в меньшей степени, кислорода в атмосфере. И все же, скорее всего, контролируемых изменений климата, вызванных деятельностью человека, избежать не удастся.

Поэтому представляется ошибочным записанное в Киотском протоколе от 19 декабря 1997 года право государств торговать квота-

ми на выброс парниковых газов в зависимости от количества лесов на их территории. По нашему мнению за выбросы должны платить все государства и другие субъекты глобального взаимодействия пропорционально величине этих выбросов, приходящихся на одного человека. Полученные средства нужно концентрировать в специальном международном экологическом фонде, предназначенном для обеспечения глобальной экологической безопасности. Конкретный перечень работ, финансируемых этим фондом, должен рассматриваться и утверждаться авторитетным международным органом. В связи с этим наступило время для создания такого постоянного межгосударственного органа, регулирующего экологические отношения, наподобие ООН, регулирующей межгосударственные отношения преимущественно в сфере военной безопасности. Этот орган призван вести мониторинг экологической ситуации, следить за использованием квот по выбросам в атмосферу, водную среду, в грунт, вводить санкции, утверждать направления научных исследований в области экологической безопасности и т.д. Особенно необходимо радикально расширить научные исследования, в частности, в области атмосферных процессов. К сожалению, экологическая наука пока не заняла подобающее ей место в числе других наук. В первую очередь нужно получить достоверные данные по количественным параметрам поступления в атмосферу парниковых газов по всем источникам и связанные с этим конкретные зависимости парниковых эффектов хотя бы по основным средам – температурам, высотам, регионам и т.д. Хотя предельно допустимые суммарные объемы выбросов по оценкам достаточно велики, однако они вполне могут быть «освоены» цивилизацией за сравнительно короткий исторический срок – 50–100 лет, если не принимать превентивных мер по их ограничению. А что же дальше? Опять увеличивать квоты? Исследования показывают, что возможны разные сценарии развития климатической ситуации на Земле, включая и такие, когда техногенная деятельность человека, играя роль спускового механизма, приводит к возникновению самопроизвольных природных процессов с неконтролируемыми лавинообразными выбросами парниковых газов, и в первую очередь углекислого газа, с соответствующими последствиями. Научные исследования должны быть направлены на поиск путей выхода из уже существующей угро-

жающей ситуации с выбросами в атмосферу. Пока же она выглядит тупиковой.

4. При подготовке мероприятий, рассчитанных на длительный период, необходимо учитывать названные выше ограничения. Однако, например, излишняя рыночная ориентированность при разработке энергетической стратегии России породила, по нашему мнению, ряд ее принципиальных недостатков.

Рынок является ареной борьбы за выживание субъектов. В нем выживает сильнейший. Разрешение социальных и экологических проблем является задачей государства, а не хозяйствующих субъектов, и решаются они, отнюдь, не рыночными, а социальными средствами. Вероятно, рыночные отношения породили в ряде случаев и ошибочную, на наш взгляд, ориентацию в использовании природных топливно-энергетических ресурсов.

Видимо, в ближайшие годы в качестве неизбежной меры будут введены платежи за выброс углерода и других парниковых газов, применяться санкции в отношении государств, не исполняющих согласованные экологические предписания. Россия как цивилизованное государство, наконец, должна продемонстрировать себе и мировому сообществу понимание всей сложности и опасности накапливаемых экологических проблем, а не демонстрировать варварское отношение к эксплуатации природы у себя дома и в сопредельных государствах, пренебрежение к насущным интересам своих сограждан.

Например, нужно было бы уже давно разработать предельные качественные экологические нормативы по сжиганию углей и других видов низкокачественного топлива в энергетике. Необходимо ограничить их применение, а не насаждать волевым путем их использование вопреки здравому смыслу. Некоторые виды угля с предельно низкими экологическими качественными показателями (например, экибастузские, канско-ачинские, некоторые дальневосточные) нужно законодательно запретить для сжигания, подобно запретам на применение низкокачественной сельскохозяйственной продукции. Сейчас же в энергетике разрешается сжигать все, что горит. Этому необходимо положить конец.

Все еще бытующее мнение о критической величине запасов горючих полезных ископаемых, об оставлении части из них для нужд

потомков и т.п., не соответствуют действительности. Проблема энергетической обеспеченности будущих поколений людей, как видим, лежит совсем в другой плоскости. Имеющиеся запасы углеводородов даже теоретически не могут быть полностью истрачены и востребованы цивилизацией в будущем, так как для этого потребуется, как отмечалось, истратить весь кислород атмосферы и превратить его в углекислый газ, что приведет к полномасштабной биологической катастрофе. Речь может идти о расходовании лишь части потенциальных запасов органического топлива, скорее всего не более одного процента. Критическими с точки зрения приемлемых экологических условий для выживания человечества являются допустимое содержание углекислого газа для регулирования парникового эффекта и в целом температурного режима на Земле, в меньшей степени, запасы кислорода в атмосфере Земли. Что же касается запасов газонефтяных ресурсов в России – это отдельный вопрос, вокруг которого ведутся сложные и порой неблагоприятные спекуляции. Ясно одно – этого сырья в России хватит на многие десятилетия.

В заключение следует подчеркнуть необходимость радикального ускорения работ по разработке технологий с минимальными выбросами в атмосферу CO_2 , в частности, использующиеся в ядерной энергетике. Уже в близкой перспективе (30–50 лет) развитию «большой» энергетике на ядерном топливе альтернативы нет – она при необходимом уровне безопасности практически может не иметь отходов, ухудшающих экологическую ситуацию, особенно в наиболее угрожаемой сфере – в климатических изменениях. Разумеется, необходимо максимально использовать и традиционные источники возобновляемой энергии, которые, однако, значительного влияния на удовлетворение энергетических потребностей оказать не могут.

Возникает вопрос, как оценивать ситуацию и что делать? В целом климатическую ситуацию в связи с увеличивающимися выбросами парниковых газов из всех возможных источников и узким диапазоном возможностей для регулирования температурного режима атмосферы Земли (0,03% содержания CO_2) все же не следует драматизировать. Однако такая оценка ситуации – не окончательная и будет зависеть от скорейшего получения достоверных научных данных по всему спек-

тру функциональных связей параметров, влияющих на парниковый эффект и климатическое состояние Земли.

Мы еще до конца не осознали роли современного человека в изменяющемся мире. Но именно усилиями ученых, собирающихся вместе, и должна быть исследована новая ситуация, прямо влияющая на безопасность личности, общества и государства, имеющая косвенную и пока не вполне ясную зависимость от государственных границ.

3.2. Деятельность региональной власти по укреплению экологической безопасности (на примере Челябинской области)

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 территория области относится к наиболее напряженной группе территорий РФ.

В наибольшей степени подвержено воздействию техногенного загрязнения среда и население крупных городов области. Города Челябинск, 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, В.Уфалей, Кыштым, Златоуст, Карабаш, Касли, Аша, Куса, Ка-

тав-Ивановск. Ряд предприятий, построенных в военные годы, в дальнейшем «обросли» жилыми поселками и соответственно не имеют СЗЗ. К этим предприятиям относятся Челябинский трубопрокатный завод, Челябинский электрометаллургический комбинат, ОАО «Челябинские строительные-дорожные машины», Челябинский завод металлоконструкций, некоторые предприятия г. Магнитогорска и другие.

Большинство поверхностных водоемов, используемых в качестве 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.

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.

Основные направления государственной политики по охране окружающей среды, реализуемые органами государственной власти области, следующие:

1. Законотворческая и нормотворческая деятельность.

Целью разработки и принятия законодательных и нормативных актов органами государственной власти Челябинской области является конкретизация положений федерального законодательства с учетом экологических и социально-экономические особенностей Челябинской области.

В 2000–2002 годах приняты Закон Челябинской области «Об экологическом мониторинге» и Закон Челябинской области «Об особо охраняемых природных территориях Челябинской области».

Постановлениями Законодательного собрания области утверждены Программы природоохранных мероприятий, реализуемые на территории области, законами области «Об областном бюджете» в 2000–2002 годах предусмотрено финансирование целевых программ, мероприятий по охране животного и растительного мира, охране окружающей среды.

Постановлениями Губернатора и Правительства области регулируются вопросы обращения с отходами, поддержания режима особо охраняемых территорий области, государственного экологического контроля. Заключено соглашение о взаимодействии с Министерством природных ресурсов, положения, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, включены в Соглашение с республикой Башкортостан.

2. Разработка и реализация природоохранных программ и мероприятий.

Основные направления деятельности органов исполнительной власти области по охране окружающей природной среды отражены в целевых программах, реализуемых на территории Челябинской области:

- «Программа природоохранных мероприятий по оздоровлению экологической обстановки области на 2001–2005 годы» (в 2000 году завершена реализация областной целевой «Программы природоохранных мероприятий по оздоровлению экологической обстановки области на 1997–2000 годы»),

- областная целевая программа «Охрана лесов Челябинской области от пожаров на 1999–2005 годы»,

- областная целевая программа «Воспроизводство лесов Челябинской области на 1999–2005 годы»,

- областная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Челябинской области на 2002–2006 годы»,

- мероприятия по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов на территории области, финансируемых из областного бюджета за счет платежей за пользование водными объектами. Планы мероприятий по восстановлению и охране водных объектов Челябинской области утверждались: на 2000 год – распоряжением Губернатора Челябинской области от 13.06.2000г.

№ 787-р «О Плана мероприятий по восстановлению и охране водных объектов Челябинской области на 2000 год»; на 2001 год – постановлением Губернатора Челябинской области от 12.02.2001 г. № 90 «О Плана мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов Челябинской области на 2001 год», на 2002 год – распоряжением Губернатора Челябинской области от 27.05.2002 г. № 824-р «О финансировании Перечня мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов Челябинской области на 2002 год».

- Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Челябинской области в 1999–2005 гг.», подпрограмма «Радиационная безопасность»,

- Федеральная целевая программа «Преодоление последствий радиационных аварий на период с 2010 года» (в 2000 году завершена реализация ФЦП «Социальная и радиационная реабилитация населения и территорий Уральского региона, пострадавших вследствие деятельности ПО «Маяк», на период до 2000 г.»).

Путем выполнения мероприятий в рамках реализации федеральных и областных целевых программ обеспечиваются меры по защите граждан и охране окружающей среды от радиационного воздействия, превышающего установленные пределы.

3. Организация контроля за предприятиями-природопользователями, за их воздействием на состояние окружающей среды и здоровье населения.

Основной вклад в загрязнение окружающей среды вносит текущая деятельность предприятий-природопользователей, которая сопровождается выбросами, сбросами, образованием отходов производства. Обеспечение экологической безопасности предполагает осуществление контроля за деятельностью предприятий с целью снижения их техногенного воздействия до нормативного.

До изменения структуры федеральных органов управления (Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и Распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2000 года № 708-р) осуществление контроля за деятельностью предприятий-природопользователей на

территории области осуществлялся силами Госкомэкологии Челябинской области. Чтобы не потерять управление в сфере охраны окружающей среды после ликвидации подразделений федеральных органов на территориях городов и районов были предприняты соответствующие меры.

Постановлением Губернатора № 63 от 26.01.2001 года органам местного самоуправления рекомендовано создать структурные подразделения для решения вопросов охраны окружающей среды на подведомственных территориях. На территориях 38 из 43 муниципальных образований области такие структурные подразделения были созданы. В структуре Правительства Челябинской области функции по организации и осуществлению государственного экологического контроля возложены на главное управление по радиационной и экологической безопасности Челябинской области.

После вступления в силу ФЗ от 10.01.2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти (МПР) и органы исполнительной власти субъекта РФ наделяются одинаковыми полномочиями (ст.65. ФЗ от 10.01.2002 г. № 7) по осуществлению госконтроля, приняты постановления Губернатора Челябинской области от 26.03.2002 г. № 136 «Об утверждении положения о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области» и постановление Губернатора Челябинской области от 20.05.2002 г. № 261 «Об утверждении перечня должностных лиц Челябинской области, осуществляющих государственный экологический контроль».

Таким образом, на сегодняшний момент государственный экологический контроль на территории Челябинской области осуществляется органами исполнительной власти РФ (Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР РФ по Челябинской области) 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 механизмов административного воздействия.

Однако органами уполномоченных федеральных ведомств рычаги административного воздействия используются недостаточно активно, 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 загрязнение.

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 при этом 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 для контроля 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. № 692.

Наблюдения ЧГМЦ позволяют отслеживать изменение состояния объектов окружающей среды, в том числе фиксировать экстремально высокие и высокие уровни загрязнения водных объектов, прогнозировать неблагоприятные метеосостояния. По заказу Правительства области организован мониторинг водных объектов, общих для Челябинской области и соседних регионов – Республики Башкортостан и Кур-

ганской 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.).

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.

3.3. Безопасность – основа градостроительной доктрины России

Понятие «безопасность» помимо научных дефиниций закреплено стандартами Российской Федерации, утверждёнными и введенными в действие Постановлениями Госстандарта в 1992 г. Безопасность определена в них как «отсутствие недопустимого риска, связанного с

возможностью нанесения ущерба здоровью людей и сохранности имущества»).

Такое определение, во-первых, внесло уточнения в представление о якобы возможном устойчивом развитии, в т.ч. устойчивом развитии городов, регионов, страны и, во-вторых, в понимание «безопасности», якобы возможном лишь в обстановке чрезвычайных ситуаций – ЧС. Распространённое понятие «устойчивое развитие» стало таким из-за неверной интерпретации термина «to sustain», введенного специалистами Комиссии Г.Х.Брундтланд в работе «Наше общее будущее» для обозначения граничных условий продолжающегося развития любой системной целостности⁷⁸.

Отсутствие эквивалента в русском языке английскому термину, обозначающему одновременно «выдержать» и «поддержать» имело свой образный ряд в градостроительстве Руси-России: это представление о «граде» (Китеже, Волгограде и пр.) – городе в пространстве Гардарики, т.е. страны, извечно сохраняющей свою национальную безопасность. При этом всегда предполагалась полиэтничность населения городов и страны в общем национальном (от *patio*, рождение) пространстве: известно, что система тем устойчивее, чем она разнообразнее.

Работа Комиссии Г.Х.Брундтланд, к которой был причастен отечественный учёный-почвовед и общественный деятель В.А.Ковда, была начата в связи с выявленным фактом планетного масштаба – деградацией (опустыниванием) земель преимущественно аридной зоны. Биосферные изменения потребовали изменения действий на региональных и локальных уровнях, в пределах каждого конкретного поселения. Очевидно, что важным было обеспечение безопасности каждого отдельного человека, каждого горожанина, поскольку на рубеже XX–XXI вв население планеты преимущественно сосредоточилось в городах.

Неслучайно, что Г.Брундтланд назначена Генеральным директором Всемирной организации здравоохранения – ВОЗ, основные положения Конституции которой явились базовыми при разработке крите-

⁷⁸ Лазарева И.В., Лазарев В.В. Фундаментальные основы выбора стратегии устойчивого развития города (на примере г. Дубны) // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов, № 12. – М.: ВИНТИ, 1996. – С. 41–56.

риев оценки развития потенциала человека. Согласно нормам ВОЗ, критериями здоровья человека являются «физическое, психическое и социальное благополучие», а не просто отсутствие физических и/или, психических дефектов.

Критерии документа ООН «Доклады о развитии человеческого потенциала» включают ещё одну составляющую – образованность и уровень образованности. Очевидно, что сохранение и развитие интеллектуального потенциала страны представляет ведущую проблематику любой страны и особенно России, которая в недавнее время впервые в истории человечества вышла в космос, а в историческом прошлом – продемонстрировала почти пять тысячелетий назад образец формирования на Южном Урале системы разнофункциональных поселений вокруг астрономо-информационного центра. Однако перефокусировка акцентов при реализации программы безопасности городов и страны в целом с «обеспечения безопасности» на соблюдение «приемлемого риска» по-иному трактует суть градостроительной деятельности, которая нередко подменяется позицией МЧС РФ: «от концепции абсолютной безопасности к концепции приемлемого риска»⁷⁹.

Таким образом, определение «города, устойчивого во времени и пространстве», предполагает соблюдение безопасности его жителей, в том числе с учётом специфики качественных, экологически значимых характеристик территорий, как это предписывалось более 200 лет назад⁸⁰.

В современных условиях России важно соблюдение исходных условий нормального, т.е. поступательного развития страны с учётом безопасности государственных границ и безопасности жизни и здоровья каждого гражданина (жителя «града в пределах Гардарики»), а также сохранения единого историко-культурного наследия и цивилизационных объектов, личного имущества.

Организация территорий каждого из городов и иных поселений РФ должна учитывать не только его этнокультурное и цивилизацион-

⁷⁹ Воробьёв Ю.Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций. – М.: Деловой экспресс, 2000. – 248 с.

⁸⁰ Рост И.И.Ю. Слово о избрании выгодных мест для построения вновь городов в рассуждении здравия человеческого /Пер. с лат., совр. правописание. – М.: Московский университет, 1781.

ное наследие, но функциональную подчинённость единой идее Национальной безопасности. Поэтому важно следовать общей организующей идее Градостроительной доктрины и исходить из уникальности каждого конкретного места возникновения и поступательного развития города. Именно потому безопасность градостроительства должна стать национальным приоритетом России на пути её развития, а критерием безопасности – города без чрезвычайных ситуаций⁸¹.

3.4. Экологическая безопасность поселений

Проблема безопасности является одной из актуальнейших в современной России. На наш взгляд само понятие «безопасность» является синтетической категорией. Оно содержит в себе самые разные аспекты жизни: экономический, политический, духовный. Безопасность указывает на такое состояние в жизни общества, при котором общество и личность осуществляют жизнедеятельность на принципах согласия, взаимопонимания, без давления и вмешательства извне, на основе уважения прав и свобод личности.

В настоящее время достаточно много пишут и говорят об обеспечении национальной безопасности, имея в виду многообразные аспекты безопасности национального (многонационального) государства. К специфическим направлениям национальной безопасности обычно относят экономическую безопасность и организацию ее обеспечения, социально-политическую безопасность и организацию ее обеспечения, духовную безопасность, информационную безопасность. Вполне справедливо, на наш взгляд, говорить о физической безопасности общества и личности, имея в виду угрозы жизни со стороны преступного мира, такого явления, как терроризм, различных аспектов потери здоровья, загрязнения окружающей среды, наркомании.

⁸¹ См. Лазарева И.В. Идея и идеология Градостроительной доктрины *JOGGm* // Выступление на Семинаре «Международная экологическая роль России и её вооруженных сил», 24.02.1994. – М.: Военная академия генерального штаба ВС РФ, 1994 (стенограмма); Лазарева И.В. Выявление ареалов риска – основа безопасности России при чрезвычайных ситуациях // Комплексная безопасность России – исследования, управление, опыт. Сборник материалов Международного Симпозиума. – М.: МЧС РФ, 2002. – С. 186–187; Лазарева И.В. Императив XXI века – города без чрезвычайных ситуаций // Актуальные проблемы городского строительства и хозяйства. Сб. научных трудов фак-та ГСХ, посвященного 80-летию МГСУ. – М.: МГСУ, 2001. – С. 241–243.

Представляется целесообразным выделить такой вид безопасности как безопасность проживания населения в городах, поселках и поселениях сельского типа, имея ввиду создание системы условий, исключаящих угрозы для жизни человека со стороны природной среды, жилого и производственного комплексов, экономической и социальной сфер жизни.

В общем и целом, общие принципы безопасности проживания в городах и других населенных пунктах заложены в действующей градостроительной стратегии. Основные направления градостроительной стратегии сформулированы в градостроительном кодексе Российской Федерации, принятом Федеральным Собранием и подписанным Президентом РФ в 1998 году⁸².

Ядром градостроительной стратегии выступает градостроительное планирование развития территорий городских и сельских поселений. Концепция градостроительного планирования развития территорий содержит в себе идеи территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов). Эти комплексные схемы должны включать основные направления реализации государственной политики в области градостроительства с учетом особенностей социально-экономического развития и природно-климатических условий районов и сельских округов; зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон; меры по защите территорий районов и сельских округов от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; меры по развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; территории резерва для развития поселений, для индивидуального жилищного строительства, дач, садоводства и огородничества, территории для организации мест отдыха населения. Территориальные комплексные схемы должны содержать предложения об установлении границ поселений и пригородных зон городов, а также об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территорий.

В концепции градостроительного планирования развития территорий городских и сельских поселений важное место занимает генеральный план. В генеральном плане городского или сельского поселения

⁸² См. Градостроительный кодекс Российской Федерации. – М.: Изд. «Норма», 2001 г.

определены основные направления развития территории поселения с учетом особенностей социально-экономического развития, природно-климатических условий, численности городского или сельского поселения; меры по защите территории городского или сельского поселения от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; соотношение застроенной и незастроенной территории городского или сельского поселения, территории резерва для развития городских или сельских поселений; меры по развитию этих территорий.

Кожценция генерального плана городского или сельского поселения учитывает историко-архитектурный опорный план и проекты зон охраны памятников истории и культуры.

Градостроительная стратегия требует обязательного зонирования территорий для осуществления градостроительной деятельности. Зонирование территорий направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

Особое внимание уделено ограничению градостроительной деятельности в следующих зонах: зоны охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон; зоны особо охраняемых природных территорий, в том числе округов санитарной охраны; санитарные, защитные и санитарно-защитные зоны; водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, зоны санитарной охраны источников водоснабжения.

Градостроительное планирование развития территорий городских и сельских поселений предусматривает многообразие территориальных зон в городских и сельских поселениях. Это – жилые зоны (зоны, предназначенные для застройки многоквартирными многоэтажными жилыми домами, жилыми домами малой и средней этажности с системой объектов социального и культурно-бытового назначения, не оказывающих вредного воздействия на окружающую среду (шум,

вибрация, магнитные поля, радиационное воздействие, загрязнение почв, воздуха, воды и иные вредные воздействия).

Выделяются зоны общественно-деловые (в них размещаются объекты здравоохранения, культуры, городского управления, торговли, образования и т.д.), производственные зоны с требованием обеспечения санитарно-защитных мероприятий, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, рекреационные зоны, зоны специального назначения, зоны сельскохозяйственного использования, зоны военных объектов, зоны особых режимных территорий.

Таким образом, видно, что концепция градостроительного планирования развития территорий городских и сельских поселений ориентирует на

- создание рационально-территориальных условий развития и размещения производительных сил,
- создание градостроительных условий для развития человека, для его самореализации,
- комплексное использование, охрану и улучшение окружающей среды,
- комплексное управление территориальным устройством.

Достижению этих общих целей могут служить разные задачи.

Так, цель по созданию рационально-территориальных условий предполагает формирование производственных комплексов и промышленных узлов. Имеется в виду, что предприятия возникают и формируются в упорядоченных промышленных узлах. Также цель по созданию рациональных территориальных условий предполагает формирование инженерной и транспортной инфраструктуры, рациональное размещение экономических ресурсов, железнодорожных и автомобильных дорог и т.д. Сюда относится задача подготовки специалистов разных уровней. К рационально-территориальным условиям относят формирование соответствующей производственно-отраслевой и половозрастной структуры населения городов. Важным элементом системы является обеспечение экономии ценных сельскохозяйственных земель.

Создание градостроительных условий для безопасной жизни человека включает не только соответствующий уровень концентрации производства, но и весь комплекс социальных услуг, обеспечиваю-

щих полноценную жизнь человека. Сюда относят также создание благоприятной пространственно-временной доступности населения к местам приложения труда, центрам социально-культурного обслуживания, местам отдыха и туризма, системе внешнего транспорта и т.д.

Использование, охрана и улучшение окружающей среды предусматривает рациональное использование охраняемых земельных ресурсов и почвенно-растительного покрова, водных ресурсов, воздушного бассейна, а также утилизацию бытовых и производственных отходов.

Комплексное управление территориальным устройством и развитием городских и сельских поселений содержит решение таких задач, как обеспечение единства планирования и проектирования, единства развития и функционирования, единства территориального (город) и отраслевого управления.

Таким образом, эти основные цели концепции градостроительного планирования развития территории можно принять за отправную точку для характеристики реальных условий безопасности жизнеобеспечения населения города Челябинска, Челябинской области и Челябинского приграничья.

С точки зрения пространственной организации и градостроительного регулирования город Челябинск имеет определенные преимущества, обуславливающие положительные аспекты развития. Сегодня признано, что это наличие перспективных площадок с высокой градостроительной ценностью, существенные резервы планировочного каркаса города, находящиеся в собственности муниципалитета значительные территориальные ресурсы, активное освоение сложившихся транспортных узлов для оптовой и розничной торговли, наличие природных и рекреационных зон, разнообразие типов жилых домов, относительно развитая система связей и телекоммуникаций и другое.

Однако, несмотря на этот ряд преимуществ, есть основания для беспокойства относительно условий безопасности проживания в городе. Эксперты обращают внимание на высокий удельный вес промышленной застройки в городе. Она составляет 27 % от общей территории, в то время как жилая – всего 21 %⁸³.

Не повышает комфортности проживания определенной части на-

⁸³ См.: Основные положения генплана г. Челябинска. Проект. – Челябинск, 2001 г.

селения сложившаяся практика выборочного, «штучного» проектирования и строительства, мелкомасштабной реконструкции и благоустройства, а также существование неосвоенных площадок и территорий не работающих производств⁸⁴.

К проблемам жизни города относится неадекватность дорожно-транспортной сети грузовым и пассажирским потокам (отсутствие транспортных магистралей непрерывного движения, кольцевой дороги, нехватка мостов и др.), увеличение затрат времени на трудовые и прочие поездки по городу, что провоцирует такое явление как транспортная усталость.

Для Челябинска характерна «маятниковая» миграция населения, т.е. ежедневные поездки людей на работу из загородных районов в город. К этим районам относятся города Копейск, Коркино, Еманжелинск, населенные пункты Сосновского, Красноармейского и Еткульского районов.

Одной из существенных проблем градостроительного характера является назревающая потребность в реконструкции ветхого и аварийного жилья и переселения в связи с этим сотен, а то и тысяч граждан.

Не меньшей проблемой градостроительного характера является состояние инженерного оборудования (водопровода, канализационных систем и др.), инженерная подготовка территорий, неблагоприятных для освоения. Стоимость инженерного оборудования (в расчете на 1 га) в большом городе примерно вдвое выше, чем в среднем.

Концепция градостроительного планирования развития территорий как важнейшую составляющую содержит требование учитывать природно-экологические условия обеспечения безопасности проживания в городских и сельских поселениях. В связи с этим экологическая ситуация в г. Челябинске является одной из угроз безопасности проживания. Например, значительная часть жилой застройки в Челябинске расположена в зоне пониженных скоростей ветра. Эти зоны являются потенциально опасными для здоровья населения, так как в них застаивается загрязненный воздух. Данный фактор нельзя не учитывать при существующей ныне тенденции уплотнения застройки именно в этих опасных зонах (рис.1).

⁸⁴ См.: Будни. Пресс-выпуск Администрации Челябинска и Городской Думы. – Веч. Челябинск, 2 ноября 2000.

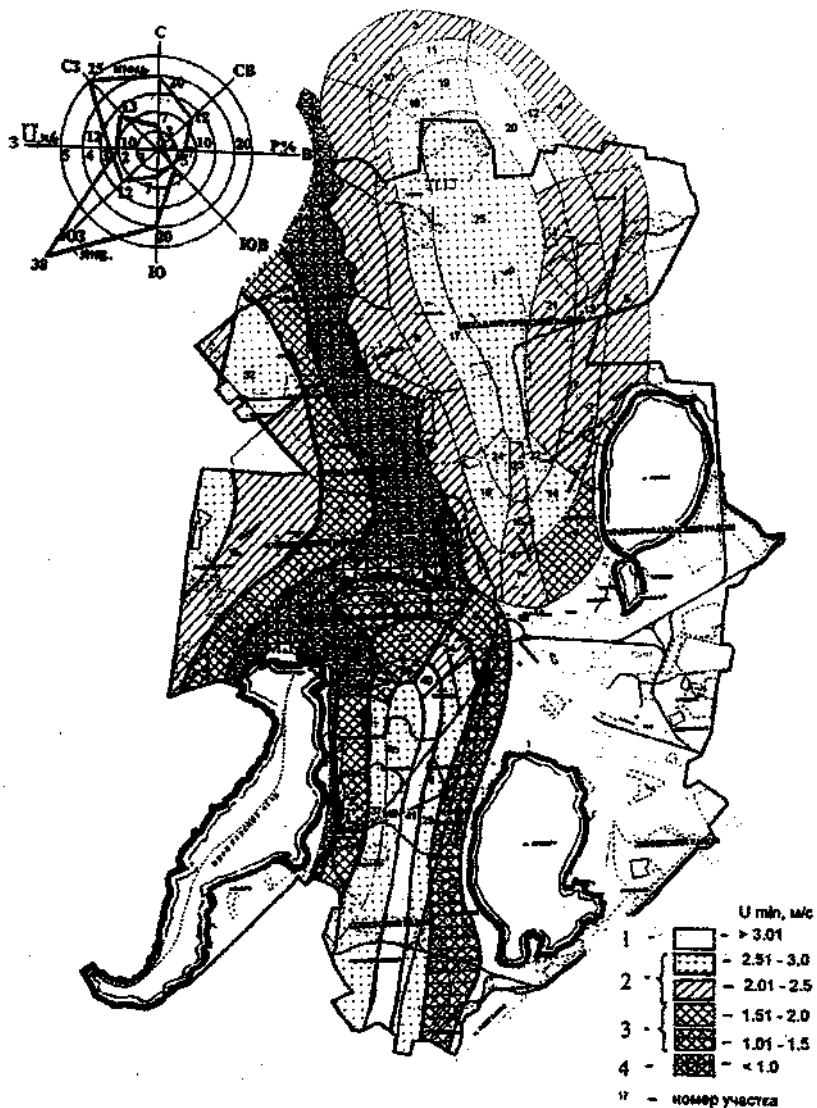


Рис.1 Карта аэрационного режима г. Челябинска:

1 – территория благоприятные (хорошо проветриваемые); 2 – относительно благоприятные проветриваемые); 3 - относительно неблагоприятные (удовлетворительно проветриваемые); 4 - неблагоприятные (плохо проветриваемые)

Потенциальная опасность таких зон особенно проявляется в условиях природных и техногенных риск-ситуаций. К риск-ситуациям в промышленных городах можно отнести штилевые явления, малую скорость ветра (до 5 м/с), залповые и аварийные выбросы загрязняющих веществ предприятий в атмосферу, неблагоприятное направление ветра (для Челябинска особенно неблагоприятными являются восточные и северо-восточные ветры) и др. Сочетание таких неблагоприятных факторов как высокий удельный вес металлургической промышленности, особенности рельефа и преобладающие риск-ситуации является одной из причин заболеваемости населения территорий, прилегающих к пойме реки Миасс от центра города и далее по течению реки. Об этом свидетельствуют данные Госсанэпиднадзора. Так, например, Центральный район г. Челябинска по показателю заболеваемости относится к зоне чрезвычайной экологической ситуации, в то время как Ленинский и Металлургический – к напряженной. В целом, за период с 1988 по 1999 г. заболеваемость населения города увеличилась на 41 %, с 265,5 случаев до 374,5 на 100 тыс. человек. Уровень заболеваемости 1999 года выше средне-многолетнего на 26,9 %⁸⁵. Очевидно, что немаловажную роль в такой высокой заболеваемости играет высокая концентрация загрязняющих веществ в атмосфере. Более тысячи предприятий города выбрасывают в атмосферу около 80 наименований вредных веществ в различном состоянии – газообразном, твердом, аэрозольном. Примерно 18 веществ обладают эффектом суммации. Многокомпонентные выбросы – металлы, ароматические углеводороды опасны для здоровья, часть вредных веществ обладает канцерогенным и мутагенным действием – бенз(а)пирен, бензол, никель, мышьяк, хром, кадмий, сажа, формальдегид. Эти вещества накапливаются в организме (металлы), оказывают общетоксическое действие и имеют отдаленные последствия (свинец, фтористый водород, кобальт, алюминий). Динамика валовых выбросов вредных веществ представлена в таблице 1⁸⁶.

⁸⁵ Охрана атмосферного воздуха. Проблемы и пути решения. – Челябинск: ЧДУ, 2001. – С. 14–20.

⁸⁶ Основные положения генплана г. Челябинска. Проект. – Челябинск, 2001.

Таблица № 1. Объем выбросов вредных веществ в атмосферу города

| Показатель (года) | 1987 | 1992 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Прогноз на 2005 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|
| Объем выбросов (тыс. тонн) | 560 | 309 | 132 | 120 | 98 | 109 | 117 | 160–170 |

Практически состояние воздушного бассейна города определяется 120–140 крупными предприятиями города, из них 90% являются сосредоточенными или объединенными в производственные комплексы и только 10% – распределенными. По структуре валовых выбросов ведущее место занимает металлургический комплекс – 60–65%, энергетический комплекс – 17%, машиностроительный – до 15%, прочие – 2%.

Серьезное влияние начинает оказывать автотранспорт. В г. Челябинске (январь 2001 г.) эксплуатируется более 217 тыс. единиц автотранспорта, т.е. уровень автомобилизации составляет 195 автомобилей на 1000 жителей. Доля автомобильного транспорта в общей сумме выбросов в атмосферу от стационарных и передвижных источников по определенным ингредиентам составляет более 30%⁸⁷. Выбросы автомобильного транспорта содержат 250 различных компонентов, из которых наиболее токсичными являются: оксид углерода, смесь углеводородов, оксиды азота, бенз(а)пирен, соединения свинца при использовании этилированного бензина, сажа и пр.

При анализе результатов, полученных в ходе исследования атмосферного воздуха Центром Госэпиднадзора города Челябинска в районе крупных автомагистралей, прослеживается прямая зависимость степени загрязнения воздушного бассейна от интенсивности движения автотранспорта.

Наиболее загрязнен воздух в районе проспекта им. В.И. Ленина, проспекта Победы, Свердловского проспекта, улиц Российской, Кирова, Героев Танкограда.

Анализ результатов исследования атмосферного воздуха на автомагистралях города показывает, что степень загрязнения вредными примесями значительна (за 1999 г.): формальдегид – превышение концентрации в 1,6–4,7 раза; оксид углерода – превышение ПДК в 1,7–2,4 раза; диоксид азота – превышение ПДК в 1,3–2,4 раза; углево-

⁸⁷ Основные положения генплана г. Челябинска. Проект. – Челябинск, 2001.

дороды – превышение ПДК в 6,9–12,9 раза; содержание диоксида серы колеблется от 0,8 до 3,1 ПДК; свинца – от 0,3 до 2,0 ПДК. Отмечается также высокая концентрация бенз(а)пирена как в зонах отдыха людей, так и в почвах и зеленых насаждениях⁸⁸.

За 2000 год выбросы 72 предприятий составили 114,930 тыс. т, из них твердых – 35,657 тыс. т (31%), газообразных и жидких – 79,273 тыс. т (69%).

Структура валовых выбросов по предприятиям города (металлургия, энергетика, машиностроение) характеризуется следующими показателями:

- ОАО «Мечел» – 44,5%,
- ОАО «ЧЭМК» – 23,1%,
- ОАОТ «ЧЭЦЗ» – 3,9%,
- ОАО «ЧЭЗ» – 2,9%,
- ОАО «ЧТЗ» – 15,55%,
- ТЭЦ-1 и ТЭЦ-2 – 6 –7%.

В структуре валовых выбросов канцерогенов в атмосферу ведущее место занимают хром (45,3%), бензол (46,4%), никель (4,4%) и бенз(а)пирен, мышьяк, кадмий, формальдегиды (в сумме менее 4,0%).

Анализ среднегодовых концентраций канцерогенных химических веществ в атмосферном воздухе г. Челябинска по данным Челябинского Гидрометцентра свидетельствует, что уровень бенз(а)пирена в городе превышает ПДК в 4,8 раза, а формальдегида в 2,2 раза. Другие канцерогены находятся в пределах допустимых концентраций.

Город Челябинск в соответствии с «Классификацией экологического состояния» и по показателю заболеваемости относится к зоне напряженной экологической ситуации.

Несмотря на существенное снижения валовых выбросов в атмосферу города, состояние воздушного бассейна остается неудовлетворительным. Среднемесячные концентрации в городе Челябинске в 2000 году достигали:

- этилбензола – 14,7 ПДК,
- ксилола – 4 ПДК,
- формальдегида – 3 ПДК,

⁸⁸ См. Основные положения генплана г. Челябинска. Проект. – Челябинск, 2001.

- бенз(а)пирена – 2,8 ПДК,
- пыли – 2,7 ПДК⁸⁹.

Это показывает, что, несмотря на спад производства, проводимые мероприятия по очистке и обезвреживанию вредных веществ, существенных положительных изменений в экологической обстановке города не происходит. Население Челябинска подвержено значительной техногенной нагрузке.

В городе Челябинске объективно существует комплекс канцерогенных факторов, действие которых способно привести к увеличению онкологической заболеваемости и смертности населения, в том числе, связанные с загрязнением атмосферного воздуха. Город Челябинск относится к неблагоприятным территориям России по состоянию заболеваемости злокачественными новообразованиями, превышая республиканский показатель более чем в 1,25 раза, и занимает 2 место среди городов Уральского региона⁹⁰.

В градостроительно-планировочном решении наиболее загрязнена центральная часть города: улица Российская – проспект Победы. Средние концентрации пыли, двуокиси азота в этой части города выше средних концентраций в целом по городу.

Велико загрязнение воздуха сернистым газом в километровой зоне металлургического комбината и в районе влияния трубопрокатного завода. Высокое содержание формальдегида и фенола отмечается на всей территории города.

Выбросы металлургического производства обуславливают высокий уровень загрязнений воздуха в радиусе 5–7 км. Фактически загрязнение выбросами охватывает всю территорию города при неблагоприятных направлениях и скоростях ветров. Особенно опасно инверсионное состояние атмосферы и штиль.

Концентрация вредных веществ особенно велики под факелом промпредприятий, превышая нормативы и за пределами санитарно-защитных зон. Фактически круги зон загрязнения выбросами предприятий захватывают всю территорию города, так как при любом направлении ветра выбросы достигают селитьбы.

⁸⁹ См. Охрана атмосферного воздуха. Проблемы и пути решения. – Челябинск: ЧДУ, 2001. – С.14–20.

⁹⁰ См. там же.

Анализ современного состояния загрязнения воздушного бассейна города Челябинска, динамика изменения валовых выбросов и тенденций по изменению экологической ситуации позволяет сделать следующие выводы.

Несмотря на многократное снижение уровня производства в целом, существенных положительных сдвигов в уровне ПДК в среднем по городу не произошло; напротив, основные загрязнители – металлургический комплекс, даже увеличил свой удельный вес в фоновом загрязнении города на 13,9%.

Частичное разрешение этих и других урбозокологических проблем отражено в разрабатываемом генеральном плане г. Челябинска. План обязывает преобразовать существующую застройку путем реконструкции, модернизации и реорганизации жилых кварталов и микрорайонов, сокращать производственные территории. А также определяет основные направления развития транспортной инфраструктуры:

- развитие улично-дорожной сети города,
- вывод грузового транспорта за пределы центра города,
- окончание строительства грузовой автодороги «Меридиан»,
- формирование «Малого транспортного кольца»,
- строительство многоуровневых развязок и мостов,
- сокращение количества наземных боксовых гаражей и открытых автостоянок в жилых зонах города и строительство многоэтажных (наземных и подземных) гаражей и автостоянок⁹¹ и т.д.

В целях снижения экологической напряженности в городе Челябинске и городах области представляется целесообразным в зонах пониженных скоростей ветра не осуществлять нового жилищного строительства, а также избегать уплотнения в существующей квартальной и микрорайонной застройке. Размещение и реконструкцию детских дошкольных учреждений и школ, а также проектирование и реконструкцию зеленых насаждений вести с учетом проветриваемости участков. Представляется необходимым предприятия, расположенные в близости от зон с пониженными скоростями ветра, перевести на «безвредный» режим работы (с минимизацией выбросов в атмосферу). Планирование этих эколого-градостроительных мероприятий можно осуществлять на основе карты аэрационного режимы города (см. рис. 1).

⁹¹ Основные положения генплана г. Челябинска. Проект. – Челябинск, 2001.

Что касается других городов области, то они объединены в три группы (типа) административно-территориальных образований (АТО) по степени остроты проблем в экономическом, социальном, экологическом развитии. Наиболее высоким потенциалом для развития с точки зрения градостроительной перспективы обладают Чебаркуль, Миасс, Златоуст. Наименьшими возможностями в обеспечении безопасности проживания относительно концепции градостроительной стратегии обладают такие территории как Верхний Уфалей, Карабаш, Касли.

Одним из факторов, влияющих на остроту проблем безопасности проживания, является транспортная доступность. Исследования показывают, что при отсутствии в городе или поселении транспортных магистралей федерального значения (железнодорожной, например) городу «присваивается» высокий уровень остроты проблем. При расстоянии до 50 км от транспортных магистралей – средний уровень остроты проблем, а при их наличии – минимальный уровень⁹².

Производственный фактор, определяемый отношением объема производства на предприятиях города к количеству населения, является важнейшим условием жизни людей. С точки зрения этого фактора, «тяжелыми» территориями являются Каргалы, Карабаш, Чебаркуль, Пласт, Южноуральск, Еманжелинск, Касли, Усть-Катав, Златоуст.

С производственным фактором тесно связан фактор безработицы. Уровень безработицы (без учета скрытой безработицы) на 1998 год колебался от 1,3 % (Челябинск) до 18 % (Карабаш)⁹³.

Существуют и другие факторы, влияющие на условия жизни населения области.

Анализ многообразия факторов позволил выделить следующие группы административно-территориальных образований. К депрессивным территориям относят города Карабаш, Пласт, Усть-Катав, Катав-Ивановск, радиационно загрязненные территории Каслинского района, Кунашакский, Сосновский районы, более экологически благополучный Нязепетровск, Уйский, Октябрьский, Верхнеуральский и Варненский районы. Эти территории характеризуются более высокими темпами падения производства товаров и услуг, ухудшением эко-

⁹² См. Даванков А.Ю. Социально-экономическая оценка природно-техногенных комплексов. – Екатеринбург: УрОРАН, 1998. – С. 196–197.

⁹³ См. там же. – С. 196–197.

логической ситуации. Основная масса хозяйств убыточна или низко-рентабельна, финансовая жизнь нестабильна.

К стагнирующим территориям относят В.Уфалей, Коркино, Южноуральск и др. Для этих территорий характерно наличие мощной производственной базы, которая обеспечивает занятость населения более или менее и наполнение городских бюджетов, но является достаточным условием для развития социальной сферы (рис. 2).

Территории с относительно устойчивым состоянием характеризуются достаточно низким уровнем остроты проблем. Это – Кыштым, Сатка, Аша, Сим. При этом в этой группе есть территории с острой экологической ситуацией (Кыштым, Сатка). В эту группу входят города-доноры – Челябинск и Магнитогорск⁹⁴.

Таким образом, по интегральным показателям развития большинство городов Челябинской области – это достаточно проблемные территории с угрозой безопасности жизнеобеспечения населения. Особенности экономической, экологической социальной ситуации приводят к существенным изменениям в социуме. Естественный прирост населения имеет отрицательное значение, так как уровень смертности везде превышает уровень рождаемости на 1000 человек населения⁹⁵.

Эти же проблемы в условиях жизни испытывает население приграничных территорий Челябинской области. Проживающие в приграничье респонденты так оценили экологическую ситуацию: 40,5 % – как высокую степень загрязненности мест проживания, 48,8 % – как среднюю⁹⁶. Достаточно вспомнить о Троицкой ГРЭС, выбросы в атмосферу которой, благодаря преобладающим ветрам, движутся в сторону Казахстана. Это не может не порождать не только беспокойства проживающих в приграничье россиян, но и негативной эмоциональной реакции населения приграничья Казахстана.

Состояние здоровья. На заболевания 2–3 раза в году указали 34,9 % респондентов, более четырех раз болели 11,3 %. Таким образом,

⁹⁴ См. Даванков А.Ю. Социально-экономическая оценка природно-техногенных комплексов – Екатеринбург: УрОРАН, 1998. – С. 198.

⁹⁵ См. там же. – С. 138.

⁹⁶ См. Одномерные статистические распределения. «Человек и граница». – Челябинск: ЮУрГУ, 2001г.

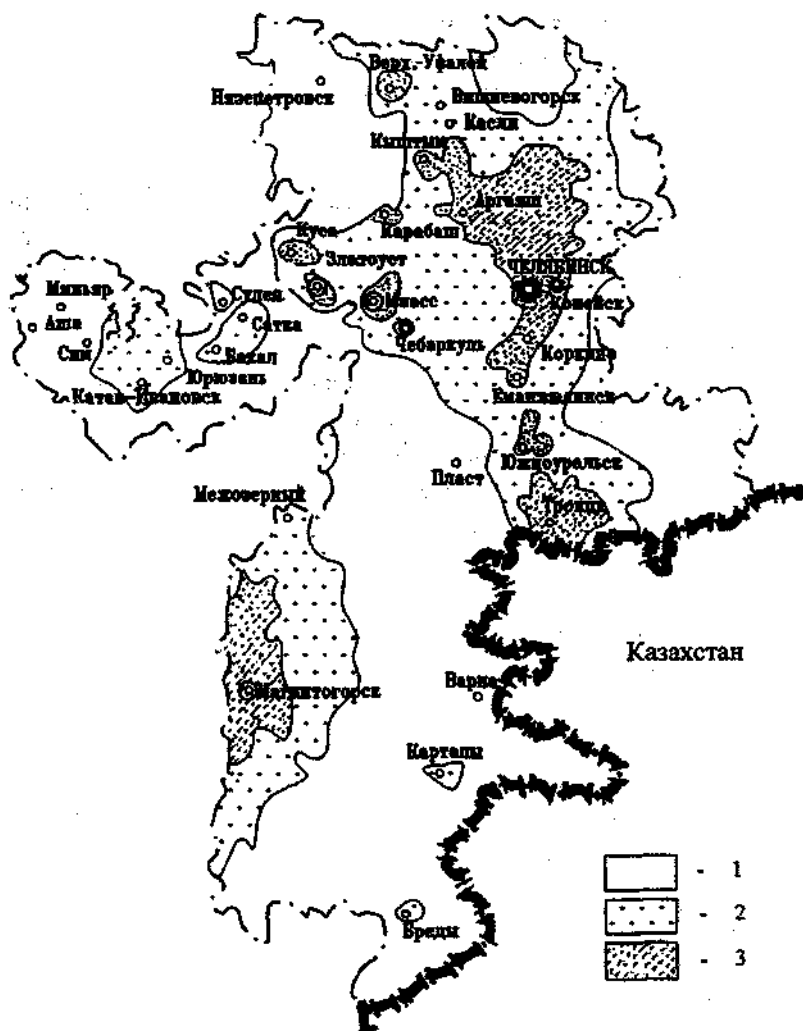


Рис.2 Загрязнение воздушного бассейна Челябинской области:
 1 - ниже двукратного, 2 - от двух-до десятикратного, 3 - свыше десятикратного

более 46 % опрошенных отметили систематическую склонность к заболеваниям. И только 28,7 % не болели ни разу⁹⁷.

Основные сферы деятельности проживающих в приграничье респондентов – сельское хозяйство (17,5 %), 17,4 % – люди, находящиеся на государственной службе (ИТР, врач, учитель), 18,6 % – военнослужащие, 10,8 % – безработные⁹⁸.

Материальное положение респондентов выглядит следующим образом: 32,0 % имеют доход от 200 до 500 рублей на члена семьи, 31,8 % – от 500 до 1000 руб., 16,4 % – от 1000 до 3000 руб., 16 % – имеют доход до 200 рублей на члена семьи⁹⁹. При этом основная масса опрошенных не ожидает улучшения материального положения – 55,5 %, 17,2 % – ожидают ухудшения материального положения¹⁰⁰.

Респонденты, проживающие в приграничье, в массе своей семейные люди. 50,6 % имеют семью из 2–3 человек, 33,4 % – из 4–5 человек. Семья понимается как высшая ценность (67,4 %)¹⁰¹. Очевидно, что угрозы безопасности семье будут определять и определяют стереотипы поведения. Во все времена было понятно, что охрана государственной границы – это дело не только пограничной службы. Ее эффективность повышается, если пограничники находятся в тесном контакте с населением. Население может быть опорой в охране границ при защите его прав и создании условий безопасности проживания. Если люди ощущают поддержку власти – они демонстрируют одни стереотипы поведения, если нет – другие. На удовлетворенность органами самоуправления в приграничье указали всего 15,6 % опрошенных¹⁰². Это свидетельствует о том, что население приграничных территорий недостаточно ощущает роль властных структур в обеспечении условий безопасности проживания.

На наш взгляд для повышения эффективности мероприятий по обеспечению проживания в приграничных территориях необходимо

⁹⁷ Одномерные статистические распределения. «Человек и граница». – Челябинск: ЮУрГУ, 2001.

⁹⁸ См. «Безопасность и граница». Одномерные статистические распределения. – Челябинск: ЮУрГУ, 2002.

⁹⁹ См. там же.

¹⁰⁰ См. там же.

¹⁰¹ См. там же.

¹⁰² См. там же.

разрабатывать консолидированные схемы градостроительного планирования, учитывающие сложившиеся социально-экономические и гуманитарные связи между приграничными территориями России и Казахстана на Челябинском отрезке российско-казахстанской границы. Взаимодействие приграничных территорий включает в себя прежде всего связи промышленного характера (уголь, руда, электроэнергия), сельскохозяйственного (продукты животноводства и земледелия), общегуманитарные (образование, связь с родственниками) и т.д. Эти связи не могут быть нарушены т.к. по направлениям этих связей идет так же развитие градостроительных систем.

Есть основания полагать, что цели и задачи градостроительной стратегии, направленные на достижение комфортности и безопасности проживания населения не могут быть достигнуты в полной мере только собственно градостроительными средствами. На реализацию градостроительных задач оказывает влияние рыночный фактор. В самом деле, что объявляется приоритетом: экономический интерес или формальное увеличение жилого фонда, когда принимается решение об уплотнении жилищной застройки? Опыт показывает, что на первый взгляд, нет прямой связи между экономикой и экологией, состоянием окружающей среды. Национальный доход измеряется экономическими показателями. Но затраты, которые оказываются необходимы для оздоровления загубленных территорий, запущенного и доведенного до аварийного состояния жилья, улучшения охраны здоровья и т.д., в конечном счете, оказываются несоизмеримыми с достигнутым на какой-то момент экономическим интересом отдельных граждан или групп граждан. До 80 % опрошенных россиян не готовы пожертвовать экономическим благополучием для охраны окружающей среды¹⁰³. Это говорит о том, что очень много наших соотечественников не осознают конфликт между экономическим ростом и экологическими ценностями (угрозами для жизни и здоровья).

Эффективность градостроительных возможностей может быть выше при условии определенной экологической и правовой культуры

¹⁰³ См. Глушеникова Е.И. Основные участники экологической политики России переходного периода // Вестник МГУ. – Сер.12. – 1998, № 2.

граждан. Общество недостаточно активно в отношении обеспечения собственной безопасности.

Исследования показывают, что определенный всплеск интереса к экологическим проблемам имел место на рубеже 80 – 90-х годов XX века и в начале 90-х. К середине 90-х годов этот интерес значительно упал. Обнаруживается такая тенденция: чем уже фокус рассмотрения экологических проблем (республики, региона, города), тем меньше число тех, кого они волнуют. Опросы показывают, что граждане не хотят участвовать в экологической деятельности; не считают нужным принимать в этом участие, потому что считают это бесполезным, бессмысленным. Люди убеждены, что это дело государства.

Мы не допускаем мысли о том, что органы власти не обладают определенной проблемной информацией. Но многообразие проблем по обеспечению безопасности проживания в городах и сельских поселениях требует более активных и адекватных действий, прежде всего, со стороны властных структур. Задачи градостроительной стратегии требуют повышения социально-экономической активности как государственных учреждений и ведомств, так и негосударственных организаций. Представляется необходимым повысить участие специалистов градостроительного и экологического профиля в общей системе планирования и управления территориями. Любой градостроительный акт не может считаться совершенным, если он не учитывает экологическую ситуацию, не предусматривает малоотходных или безотходных технологий.

В связи с этим, считаем, необходимым:

- систематически оценивать существующую урбоэкологическую ситуацию в регионе,
- создание атласа урбоэкологической типизации территорий разного таксонометрического уровня, районирование территорий для различных целей, например, проектов размещения крупных промышленных, энергетических, градостроительных, транспортных, рекреационных, сельскохозяйственных объектов,
- ежегодное составление приоритетного перечня урбоэкологических проблем для города (района), позволяющего инвестировать в первую очередь мероприятия по ликвидации или стабилизации наи-

более острых в данный момент экологических, социальных и иных ситуаций,

- обязательное выявление непосредственных виновников сложившейся неблагоприятной урбоэкологической обстановки,

- разработку урбоэкологических прогнозов результатов хозяйственных, экологических и политических решений, которые демонстрируют хозяйственным руководителям, законодателям и общественности, к каким последствиям для жизни населения могут привести те или иные хозяйственные или социальные решения,

- разработку урбоэкологических прогнозов различного назначения (от обоснования целесообразности инвестиций в те или иные природоохранные объекты до оценки вероятности возникновения социального конфликта, природного или техногенного экологического бедствия или катастрофы на территории города, района, региона),

- создание специальной экспериментальной межведомственной комиссии для осуществления экономической и социальной оценки возможных отрицательных последствий в случае принятия экологически опасных решений.

4. РАДИАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

4.1. Региональные и глобальные составляющие радиационной безопасности

Радиационные угрозы безопасности личности, общества и государства в современной России исключительно актуальны, а в Уральском регионе – особенно.

В настоящий момент на территории Челябинской области находится около 400 гидротехнических сооружений различного типа и назначения. И хотя обстановку в области по состоянию гидротехнических сооружений в целом можно охарактеризовать как управляемую, наибольшую тревогу и беспокойство вызывает критическая ситуация на промышленных водоемах Производственного объединения «Маяк», образующих уникальную водную систему. Теченский каскад известен всему миру благодаря огромным массам радиоактивной воды.

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. Водоемы 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 возможностей.

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, Тобол, Иртыш, Обь, гидрографически связанных с Течей. Далее, через Карское море, радиоактивные воды неизбежно попадут в акваторию Северного ледовитого океана, что создаст серьезные глобальные проблемы.

Последние годы участились природные катаклизмы, происходящие в Европе и в России. Наблюдается активизация подобных явлений и в Уральском регионе. Совсем недавно в нашей области, в г. Златоусте было зафиксировано землетрясение силой около 3 баллов. Зона расположения Теченского каскада также относится к сейсмически опасной.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в июне 2002 года в результате стихии подверглось подтоплению 17 населенных пунктов в горно-заводской зоне Челябинской области. На реках было разру-

шено или повреждено 25 мостов различного назначения. По предварительной оценке ущерб составил более 470 миллионов рублей.

Вместе взятое, это внушает справедливые опасения по поводу возможной экологической катастрофы. 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 специальной 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 и отраслевых программ сделано немало 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 заседаниях Совета Безопасности.

Сегодня мы реально подошли к черте, от которой нас отделяет всего несколько лет. По расчетам специалистов, без учета влияния возможных природных катаклизмов, такого относительно благополучного времени у нас осталось от 3-х до 5-ти лет. После этого предотвратить аварийный слив загрязненной воды в открытую гидрографическую сеть будет практически невозможно. Летом 2002 года до максимально разрешенного уровня в каскаде водоемов оставалось 26 сантиметров. Часы запущены.

Сложившаяся обстановка требует срочного принятия ряда решений. На наш взгляд, на высшем государственном уровне необходимы следующие первоочередные меры по обеспечению радиационной и 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 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 подготовленное 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. Сроки реализации этих работ должны быть не более 5-ти лет, а требуемый объем дополнительных инвестиций, по нашим расчетам, составит примерно 620 миллионов рублей.

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 части 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.

Важно подчеркнуть, что повышение надежности водоемов-хранилищ радиоактивных отходов ПО «Маяк» напрямую связано с укреплением национальной безопасности России. В конечном счете, от этого зависит сохранение статуса России как великой ядерной державы, ее авторитет в международной политике.

4.2. Угрозы ядерной глобализации

Глобализация современной жизни заметно сказывается на прочности национальной безопасности и пограничной политике госу-

дарств. В связанных с ними процессах, к сожалению, не всегда учитывается особое геостратегическое положение административно-территориальных образований Урала и Сибири, где уже размещены основные хранилища ядерных материалов, где планируется дополнительное размещение многих тысяч тонн иностранного отработанного ядерного топлива и радиоактивных отходов. Не могут не вызывать беспокойства наших соотечественников совместные российско-американские усилия по созданию на этих территориях рискованных предприятий, создающих дополнительные угрозы жизни и здоровью населения, резко снижающих уровни безопасности личности, общества, государства.

Третье тысячелетие начинается бурным переходом от индустриального к постиндустриальному и информационному периоду развития мирового сообщества. В экономике этот переход сопровождается международной интеграцией рыночных отношений, в политике – завершением эпохи «холодной» войны и гонки ядерного вооружения. Экономические и политические потрясения, вызванные распадом СССР, формированием новых экономических сообществ и связей между бывшими «стратегическими противниками», вместе с тем создают благоприятные предпосылки для ядерного разоружения. Инвестиционный пул ядерного разоружения достаточно высок и привлекателен как для Минатома¹⁰⁴, так и для правящей политической элиты с различных позиций. Бывшее оборонное ведомство Минатом бурно коммерциализируется¹⁰⁵, активно используя опыт советских спецслужб¹⁰⁶ по созданию зарубежных партнерств¹⁰⁷. Естественно, что при этом обостряется проблема государственной коррупции¹⁰⁸. Экономическая деятельность сосредотачивается в рамках псевдоавтократических сетей связей, формирующих «виртуальную экономику», постоянно поддерживаемую большими государственными субсидиями. Это порождает множество взаимно усиливающих

¹⁰⁴ Помощь России со стороны США в области нераспространения ОМУ и сокращения угроз. 15.11.2001. ИнфоБриф Новые американо-российские отношения. Материалы саммита, 23–26 мая 2002.

¹⁰⁵ Уран обогащающий. Россия теряет контроль над компаниями, через которые экспортирует собственную продукцию. Общая газета № 15, 2002.

¹⁰⁶ Ю. Щекочихин. «Золото партии» и его новые хозяева. Новая газета № 27, 2002.

¹⁰⁷ <http://www.tenex.ru>.

¹⁰⁸ Р. Шлейнов. Место, откуда растут деньги. Новая газета, 4–6 февраля, 2002.

друг друга политических и экономических связей, способствующих сохранению существующего положения вещей¹⁰⁹ и влияющих на международную политику.

Межгосударственные отношения, которые могут быть, например, союзническими или конфронтационными, партнерскими или протекторатными, зависят от множества факторов, внутренних и внешних. Для описания межгосударственных взаимоотношений исторически используется термин «международные отношения», хотя народ и государство отнюдь не синонимичны. Государства обладают собственным суверенитетом и декларированная цель их внешней политики – защита суверенитета и реализация национальных интересов на международной арене. Область внешней политики регулируется национальными законодательствами и международным правом. Не во всех государствах международное право имеет приоритет над национальным. Институализация международных отношений идет в рамках ООН. Международные политические процессы под влиянием школы реалистов, одним из представителей которой является З. Бжезинский, все более приобретают прагматический характер, ориентируясь на защиту национальных интересов¹¹⁰. Любые морально-этические и даже нормативные установления рассматриваются не иначе как средство ограничения суверенитета. При этом признается, что любые средства достижения цели изначально оправданы, если они умножают могущество государства и создают возможность решения поставленных задач.

Большие изменения в международной политике и геополитике связаны с завершением периода двухполярного мира. Эти изменения сняли экономические и идеологические противоречия, но обострили вопросы безопасности, связанные с ядерными вооружениями. Холодная война привела, с одной стороны, к распространению ядерного оружия, с другой, к бессмысленно огромному его накоплению в США¹¹¹ и России¹¹².

¹⁰⁹ Адам Н. Сталберг. Россия: перед лицом будущего. Отчет корпорации Carnegie Corporation of New York, 2001.

¹¹⁰ З. Бжезинский. Великая шахматная доска. – М.: Международные отношения, 1999.

¹¹¹ Joint United States/Russian Plutonium Disposition Study. September, 1996.

¹¹² Предварительная оценка затрат на утилизацию оружейного плутония, высвобожденного из ядерных военных программ России. Отчет Совместной российско-американской рабочей группы по методологии экономического анализа и технико-экономическим расчетам при обращении с плутонием. Апрель 2000. DOE.

В это же время под влиянием интеграционных факторов в мире активно формируются предпосылки для дальнейшего сплочения национальных государств, создания более гуманистического мирового порядка, постепенного формирования глобального гражданского общества, утверждения норм и принципов культуры мира в отношениях между народами. Изменяется ценностная парадигма, способствующая развитию сотрудничества там, где раньше нормой считалось соперничество. Формируется новая культура международных отношений в многополюсном мире. Следствием глобализации мировой политики явилось изменение понимания силы и безопасности. В настоящее время в качестве основных компонентов безопасности на мировой арене рассматривают:

- экологические приоритеты, предусматривающие действия государств по сохранению окружающей среды как основы существования настоящих и будущих поколений, уход от экспансионистского отношения к окружающей среде;

- политические компоненты, среди которых – меры по повышению доверия, обеспечение транспарентности во внешней политике, усиление гласности и открытости во внутренней и внешней политике, совместное решение конфликтов на основе международного права, переход на принцип достаточности вооружений, исключение применения оружия массового уничтожения;

- экономические компоненты, в том числе, усиление совместных межгосударственных связей, соблюдение норм экономического сотрудничества, кооперацию и интеграцию при реализации социально-экономических и гуманитарных программ, ограничение нанесения ущерба окружающей среде;

- гуманитарные технологии, направленные на объединение на основе гуманистических ценностей и прав человека, борьбу с терроризмом и наркотиками.

Происходящие процессы требуют создания новой международной культуры, но сталкиваются с сопротивлением политических ретроградов и влиятельного ядерного лобби военно-промышленных комплексов России и США, которые пытаются вернуть представление о том, что ядерное оружие может быть использовано в качестве

инструмента престижа и расширения влияния в мире¹¹³. На этом фоне в ядерной политике начинается новый игровой раунд.

На пороге 2000 года результаты политики «ядерного сдерживания» вызывали естественный пессимизм.

Формальное завершение «холодной» войны и начало ядерного разоружения характеризуются быстрым формированием новых экономических групп и связей между бывшими «стратегическими противниками». Разорившаяся Россия не в состоянии самостоятельно ни содержать безопасно свой 22 тысячный ядерный потенциал, ни провести его безопасное сокращение. Создаются международные программы сотрудничества для снижения угроз сокращения ядерных вооружений. США и страны семерки готовы «экспортировать» на программы разоружения свой капитал, намереваясь получить при этом возможность перевести в Россию наиболее «грязные» и экологически опасные циклы ядерного производства – хранение и захоронение отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов.

Существующее российское законодательство не позволяло этого сделать. Минатом инициирует изменение российского законодательства. Однако российское общество находит эти изменения противоречащими национальным интересам. В результате, общество вынужденно входит в противоборство с государственными структурами. Диалог общества с правительством о ядерной политике возникает как ответ на другой, межгосударственный диалог между Россией и США.

Итогом почти десятилетнего состязания двух переговорных культур – программы ведения переговоров между Россией с США по проблеме ядерного разоружения и реализации программы Совместного Снижения Угроз (ССУ) – стала очевидная, с первого взгляда, «сдача позиций» Штатами под напором Минатома в вопросе выбора схем вывода из военной сферы излишков плутония. Изначально США были нацелены на иммобилизацию плутония и перевод его в стандарт облученного топлива (стандарт высокоактивных радиоактивных отходов). Россия же с самого начала переговоров настаивала на переводе плутония в новый вид топлива, МОКС (смешанное уран-плутониевое) для

¹¹³Тимербаев Р.М. Россия и ядерное нераспространение. 1945 – 1968. – М.: Наука, 1999.

использования его в коммерческих реакторах¹¹⁴. И, наконец, Штаты сдали позиции и согласились на предложение Минатома. При этом через неправительственную организацию Nonproliferation Trust, Inc. была предложена еще одна сделка. Ценой этой «сделки века» стало предварительное согласие России принять, а США – передать на длительное хранение в Россию большие объемы радиоактивных отходов¹¹⁵.

Таблица № 2. Сравнительный потенциал ведущих ядерных держав

| | Россия | США | Велико-британия | Франция | Китай |
|------------------------------|-------------|--------|-----------------|-----------|-----------|
| ВВП (млрд. \$) * | 205,3 | 9333,0 | 1423,8 | 1464,9 | 1001,1 |
| ВВП на душу нас. (тыс. \$) | 1,410 | 33,946 | 24,947 | 24,956 | 0,790 |
| Прирост ВВП | 1 % | 2,7 % | 2,6 % | 2,7 % | 7 % |
| Инфляция | 38 % | 2,6 % | 2,6 % | 1,1 % | 2,5 % |
| Всего ядерных боеголовок** | Около 22500 | 12070 | 380 | Около 500 | Около 450 |
| Планируется б-к к ликвидации | Около 12000 | 1350 | 220 | 50 | 50 |
| Запасные б-ки | | 2300 | | | |
| Общие запасы плутония (тонн) | 180–220 | 101 | 55 | 40,6 | 2–6 |
| Военный плутоний (тонн) | 150–190 | 99,5 | 3,1 | 5 | 2–6 |
| Запасы военного урана (тонн) | 1050*** | 645 | 8 | 24 | 20 |

Прим.* – по данным «The Economist» – Мир в 2000 году.

Прим.** – по публикации А. Machijany, «Энергетика и безопасность», – 1999.

Прим.*** – 500 тонн высокообогащенного урана из 1050 Россия пытается продать США, после его разобогащения до стандарта топливного урана.

Дело дошло до принятия в Государственной Думе РФ блока законопроектов о ввозе в Россию отработанного ядерного топлива, и практического одобрения и поддержки правительством Штатов проекта «международного хранилища отработанного ядерного топлива» в Красноярском крае. Полное решение этого вопроса зависит от одно-

¹¹⁴ Концепция РФ по обращению с плутонием, высвобождаемым в ходе ядерного разоружения. Минатом. – М., 1998.

¹¹⁵ Сборник информационных материалов к слушаниям «Ядерная политика России: прозрачность и гражданский контроль». – Челябинск, «Движение за ядерную безопасность», 2001.

го последнего фактора – свертывания Минатомом строительства объектов атомной инфраструктуры в Иране.

Следует отметить, что проблема радиоактивных отходов не решена ни в одной стране мира, производящей атомную энергию, в том числе, и в США.

По сути, государство США передает государству Россия проблему производства, накопления и распространения рисков вечного хранения отходов мировой ядерной индустрии.

Глобализация делает участниками мирового хозяйства не только страны, но и самостоятельно действующие субъекты в лице отдельных фирм и отраслей, приобретающих постепенно транснациональный характер. Это касается и оборонных отраслей, которые до недавнего времени были подчинены строгому государственному регулированию. Наиболее характерные примеры представляет ядерная индустрия. Страны семерки «экспортируют» на программы разоружения свой капитал, прагматично намереваясь получить при этом возможность перевести в Россию наиболее экологически опасные циклы ядерного производства – хранение и захоронение радиоактивных отходов.

Россия и США входят в процесс ядерного разоружения с разными стартовыми возможностями. Различаются экономические и информационные ресурсы, культура и эффективность управления, социальный опыт нации. В настоящее время правительство США осуществляет с Россией более 30 различных совместных программ в этой области, а общий объем ассигнований на эти цели за период с 1992 по 2001 бюджетный год составил примерно 4 млрд. долларов. Другой совместной инициативой в этой области является приобретение США материалов, полученных путем смешивания из российского высокообогащенного урана, извлеченного из демонтированных ядерных боеголовок, с целью их использования в качестве топлива для гражданских ядерных реакторов. Минатом предполагает, что это даст ему право претендовать на возврат приготовленного из российского урана и использованного в США топлива на долгосрочное хранение в Россию¹¹⁶.

Такая стратегия находит поддержку и у некоторых российских экспертов и промышленных групп. Оценивая положение России, как

¹¹⁶ Будет ли Россия ядерной свалкой. Интервью с министром Румянцевым. АиФ № 17, 2002.

находящейся в «ловушке глобализации», дополнительно к глубокой реорганизации всей системы государственного управления, предлагается оказание экологических услуг на рынках пространства: «Общим принципом выхода представляется концентрация внимания на объективно обусловленных не недостатках, а конкурентных преимуществах. В частности, при сохранении современного географического положения, Россия может играть роль мирового лидера на таких формирующихся рынках, как рынки пространства...и экологических услуг (которые со временем, скорее всего, станут значительно более сложными и разнообразными, чем вульгарная торговля квотами на загрязнение окружающей среды или емкостями для хранения экологически опасных отходов)»¹¹⁷.

Подписанные президентами Бушем и Путиным в мае 2002 года в Москве совместные заявления о сотрудничестве между США и Россией в области энергетики и экономики открывают, по заявлению российских окологосударственных экспертов, рынки для стальной и ядерной индустрий. Для стальной индустрии рынок в 700 млн. долларов и для ядерной – рынок свежего топлива в 300 млн. долларов.

И та и другая индустрии являются главными загрязнителями окружающей среды, и разбросаны преимущественно по территории Урала и в Сибири, представляющих особый интерес в формировании геостратегической политики.¹¹⁸ Полемизируя с З. Бжезинским советский политолог А. Мигранян, известный своими державно-патриотическими взглядами, широко распространенными в определенных кругах, выдвигает смелое предложение, в свете которого становится понятной долгосрочная ядерная государственная политика правящей российской спецслужбовской элиты. А. Мигранян формулирует любопытную концепцию «создания угроз интересам США и Запада с целью их дальнейшей продажи Западу в обмен на интеграцию России в западный мир»¹¹⁹. Как органично в этом случае вписываются в стратегию «производства рисков на продажу» подписанные президентом России в июле 2001 года три

¹¹⁷ Практика глобализации: игры и правила новой эпохи. // Под редакцией М.Г. Делягина, – М.: ИНФРА-М, 2000.

¹¹⁸ З.Бжезинский. Великая шахматная доска. – М.: Международные отношения, 1999.

¹¹⁹ А.Пшонтковский «Кинит наш разум коллективный» в Новой газете 8–18 апреля 2002 о статье А.Миграняна «Третье геополитическое наступление».

закона, разрешающие ввоз 20 тысяч тонн облученного ядерного топлива то ли на хранение, то ли на переработку, но что очевидно – навсегда. Создается вечный рынок рисков. Поиск покупателей этих рисков – задача политических маркетологов.

Глобализация мировой экономики сопровождается ускорением процессов интеграции и интернационализации¹²⁰. Страна как бы выпрыгнула из одной системы в другую. В прошлом такие процессы занимали целые века, сейчас – уже даже не десятилетия. Мы стали не только свидетелями, но и участниками системных изменений, которые требуют от нас понимания и соответствующей подготовки.

Современная конкуренция на мировом рынке существенно отличается от того типа, который в соответствии с макроэкономической теорией ведет к оптимальному распределению ресурсов. На современном мировом олигополистическом рынке есть свои правила игры. Правило первое: стремиться занять место лидера на мировом рынке или быть сильнейшим в своей конкурентной нише, сделать все возможное для устранения конкурентов. Правило второе: скупка собственности конкурентов посредством международных слияний и поглощений. Правило третье: формирование стратегического союза с конкурентами в целях мобилизации возможности корпорации в союзе, особенно в сфере финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, контроля допуска на рынок новых конкурентов с помощью разнообразной системы средств, включая использование технологических норм и распределительной сбытовой сети.

Первые два правила обуславливают рост промышленной концентрации, третье способствует развитию международных картелей. Если не закрывать глаза на очевидные процессы, можно увидеть нарождающийся мировой ядерный картель, в котором гуманитарной этике противопоставлена этика индустриализации, экологической культуре – агрессивная экспансия природной среды, нравственности – групповые интересы, эффективности управления – злоупотребление служебным положением (коррупция), общественным интересам – интересы политических элит.

Глобализация экономики ведет к снижению объема «низких»

¹²⁰ Халевинская Е.Д., Крозе И. Мировая экономика. – М.: Юристъ, 1999.

технологий и развитию «высоких», происходит передача низко квалифицированных или экологически опасных производств в развивающиеся страны, а теперь и в Россию. Хрестоматийно, что такая стратегия является инструментом конкурентной борьбы со странами с низким уровнем зарплаты.

Тем не менее, в России такая стратегия находит поддержку, в первую очередь, в Минатоме, а также и у некоторых российских законодателей. Оценивая положение России, как находящейся в «ловушке глобализации», некоторые думские эксперты предлагают выход – «оказание экологических услуг на рынках пространства».

Речь идет о включении территории России в «набор» конкурентных преимуществ корпоративных групп, и в частности, Минатома¹²¹. Подобный подход противоречит интересам национальной безопасности России. Противоречит он и принципам устойчивого развития, сформулированным в Рио-де-Жанейро 170 странами: такого развития, при котором достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения такой возможности будущих поколений.

Приобретению Россией статуса международного ядерного могильника способствуют не только низкая заработная плата и низкая стоимость природных ресурсов, но также отсутствие платы за радиоактивное загрязнение и отсутствие ответственности Минатома за нанесенный ущерб. Ответственность перенимает на себя государство, «но не как причинитель вреда и загрязнитель, а как «конституционный гарант и собственник АЭС» и других предприятий Минатома¹²².

Кроме того, экспорт капитала является шагом к формированию транснациональной ядерной корпорации. За этим, естественно, следует перераспределение функций, зависящих от стоимости ресурсов. ТНК связывают национальные хозяйства различных стран и задают направление экономического развития соответствующих стран.

Опыт организации и функционирования современных ТНК свидетельствует о том, что их эффективность во многом определяется

¹²¹ Практика глобализации: игры и правила новой эпохи // Под редакцией М.Г. Делягина. – М.: ИНФРА-М, 2000.

¹²² Бычкова К.Ф. Особенности правоотношений по возмещению вреда, причиненного аварией на Чернобыльской АЭС – М.: Атомная энергия, июль 1999.

степенью согласованности действий внутри страны и на мировой арене. Возможен конфликт интересов между политическими формулами государства и формулами ТНК. Изменение российского законодательства как бы «преодолевают препятствия на пути развития атомной отрасли страны»¹²³ в том направлении, в каком это нужно мировому картелю. При этом представители Минатома отчетливо понимают: так как вопросы окончательного захоронения радиоактивных отходов не решены в мире, это является идеологической основой для их (отработавшего ядерного топлива, продуктов его регенерации и отходов) невозврата в страны-поставщики.

Эту политическую формулу новых экономических отношений в ядерном бизнесе трудно назвать разумной, поскольку она не опирается на тщательное взвешивание дополнительных ожидаемых выгод и дополнительных ожидаемых затрат.

Еще одним политическим «ноу-хау» является перенос затрат. По предварительной и неполной оценке ущерб Челябинской области только от аварийного загрязнения составил от 900 млн.¹²⁴ до 9 млрд.¹²⁵ долларов США, а перечисления в бюджет области, по сообщению пресс-службы ПО «Маяк», составили 20 млн. долларов за 7 лет с 1992 года, в среднем по 3 млн. в год. Прибыль от деятельности ПО «Маяк» настолько мала, что для компенсации ущерба потребуется 3 тысячи лет при условии, что сброс радиоактивных отходов в окружающую среду будет остановлен сегодня же.

Неблагоприятная экологическая обстановка лежит в основе стремительно развивающегося демографического кризиса. Жизнь на загрязненных территориях становится дорогим и все более коротким удовольствием. Больше денег нужно тратить на контроль и очистку территорий, контроль и производство чистой продукции, на безопасность жизнеобеспечения. Но и при этих условиях люди не доживают до пенсии, уходя из жизни в трудоспособном возрасте. С учетом уже имеющих место загрязнения природных и истощения человеческих ресурсов, курс

¹²³ Солонин М.И. и др. Обращение с отработавшим ядерным топливом – М.: Атомная энергия, октябрь 2000.

¹²⁴ А.Ю.Даванков и др., «Комплексная оценка территорий городов и районов Челябинской области и корректировка нормативной цены земли», – Екатеринбург, 1996.

¹²⁵ Плутониевая экономика: выход или тупик? Сборник материалов. – Челябинск, 1998.

на дальнейшее увеличение радиационной нагрузки на население следует считать опасным для национальной безопасности страны.

Несложный анализ и предыдущий опыт показывают, что в России практикуется перенос производственных затрат Минатома на население. В проекте размещения иностранного ядерного топлива в России дополнительные ожидаемые выгоды будут принадлежать Минатому и странам-поставщикам отработанного ядерного топлива, в то время как дополнительные ожидаемые затраты будут принадлежать Российскому государству и, соответственно, населению, станут еще одной особенностью их правоотношений.

Изменение российского законодательства создало возможность реализации уже существующего проекта американской неправительственной организации «Нонпролиферейшн-Траст Инкорпорейшн» (Non-Proliferation Trust Inc.), в число учредителей которой входят Томас Кохран (неправительственная организация Совет по защите природных ресурсов), Вильям Уэбстер (бывший директор ЦРУ), доктор Вильям фон Рааб (бывший специальный уполномоченный таможенной службы США). Целью Траста является размещение в России на условиях лизинга 10 тыс. тонн ОЯТ зарубежных стран (кроме США) на срок около 40 лет¹²⁶. Часть дохода от этой сделки предполагается направить на финансирование программы обращения с плутонием, а также на экологические и социальные программы в России, в том числе, названа программа помощи «сиротам Минатома». Но при этом главным условием является то, что топливо перерабатываться не будет, а само хранилище и отработанное топливо будут принадлежать Трасту.

Цель этого проекта – решить проблему американского ядерного топлива, проданного США в третьи страны¹²⁷. Эта проблема обсуждалась в США с начала 90-х годов. В апреле 1999 года появляется «Проект по долгосрочному хранению и безопасности делящихся материалов» в виде «Соглашения» NPT Inc., которым предлагается это

¹²⁶ Траст по нераспространению ядерного оружия. В Сборнике законодательных документов. Программа «Национальный диалог: ядерная политика России». Движение за ядерную безопасность. – Челябинск, 2000.

¹²⁷ Non-Proliferation Trust Inc. «Проект по долгосрочному хранению и безопасности делящихся материалов. Соглашение. Проект. Апрель 1999. Сборник законодательных документов. Программа «Национальный диалог: ядерная политика России». Движение за ядерную безопасность. – Челябинск, 2000.

топливо разместить на территории России. В августе 2000 года российские законодатели с подачи Минатома поддерживают его законодательные инициативы.

В декабре 2000 года, несмотря на отрицательное заключение на эти законопроекты Правового Управления Госдумы, в результате открытого лоббирования было начато изменение Российского законодательства с целью осуществления американского предложения по ввозу на территорию России иностранного отработанного (облученного) топлива на хранение. А далее, как утверждает Минатом, и на переработку.

С политической позиции это предложение можно рассматривать как второй раунд «холодной» войны, как делегирование России проблемы, которая на многие тысячелетия свяжет ее экономические ресурсы, и станет постоянной угрозой загрязнения природных и истощения человеческих ресурсов, а также постоянного подтверждения того факта, что «государство принимает на себя обязанность возмещения такого ущерба, который исходя из масштабов и числа пострадавших не может быть возмещен»¹²⁸. И это неминуемо станет причиной новых социальных конфликтов.

По сути, такой конфликт уже возник на почве неприятия обществом практики лоббирования Государственной Думой интересов США в ядерной политике.

В информации о «Трасте по нераспространению ядерного оружия» есть прямое подтверждение ведущихся американцами и их представителями переговорах и пропаганде среди депутатов Государственной Думы, в Правительстве и в администрации Президента с целью изменения российского законодательства (стр. «5 из 17» в разделе «Кто является партнером NPT в России»). Еще более подробная информация может быть почерпнута из письма одного из руководителей NPT Тома Кохрана своему российскому представителю Виталию Кеоджану¹²⁹ с наставлениями о том, как следует изменить проект закона, чтобы не уменьшить объемы предполагаемого импорта отходов.

¹²⁸ Бычкова К.Ф. Особенности правоотношений по возмещению вреда, причиненного аварией на Чернобыльской АЭС. – М.: Атомная энергия, 1999.

¹²⁹ Non-Proliferation Trust Inc. «Проект по долгосрочному хранению и безопасности деющих материалов. Соглашение. Проект. Апрель 1999. Сборник законодательных документов. Программа «Национальный диалог: ядерная политика России». Движение за ядерную безопасность. – Челябинск, 2000.

Проанализированные документы подтверждают наши опасения о намерениях использовать территорию России для решения экологических и экономических проблем США, в первую очередь, а также других стран, в вопросе долгосрочного обращения с отработавшим ядерным топливом, и о вездущих по этому поводу переговорах.

Как сообщил на встрече с представителями общественных организаций в мае 2000 года депутат Государственной Думы от Челябинской области Михаил Гришанков, он встречался с Томом Кохраном и обсуждал с ним это предложение. Игра началась.

Для западной культуры характерно понятие «обызрять», т.е. выигрывать с максимальной выгодой и минимальными потерями, тогда как для нас более привычной является «наука побеждать», как правило, любой ценой. Западной социологией разработана проблема рационального выбора совсем не случайно – вариативность, оценка возможных стратегий социального и политического действия, т.е. в конечном счете, определение «цены риска» – неотъемлемый элемент культуры конкурентного общества. Культура же плановоцентрализованного общества, сконструированного в соответствии с некоторой идеологической доктриной и достигающего своих целей путем насильственных и добровольных мобилизаций, рациональной оценке последствий собственной деятельности не подвержена.

Следует особо отметить очень высокое интуитивное недоверие российского общества к честности США в области разоруженческих договоров – 72% и несколько меньшую, но уверенность в защищенности российской властью – 69%¹³⁰.

На российско-американских переговорах в рамках общественно-го контроля за деятельностью правительств в сфере ядерной политики, от американских официальных представителей можно было услышать, что уступки американской стороной Минатому были сделаны в рамках политики «conflict resolution». Таким образом, две социальные группы, ядерная элита США и ядерная элита России почти достигли «взаимовыгодного» соглашения, которое неминуемо усилит и обострит проблему производства, накопления и распространения

¹³⁰ Россияне о ядерном оружии. Аналитический доклад по результатам всероссийского социологического исследования. ПИР – Центр политических исследований, 2000.

рисков в России. Особенно если учесть, что Россия находится в системном кризисе, характеризуется наличием коррумпированных управленческих структур, отсутствием развитых институтов гражданского общества и ценностей нераспространения.

Несомненно, что Россия обладает обширными территориями, освоенными нашими предками, и принадлежащими следующим поколениям россиян. Предоставление этих территорий для решения проблем радиоактивных отходов, произведенных другими странами, недальновидно и несправедливо. В данном случае интересы Минатома вступают в противоречие с национальными интересами России и безопасностью процессов ядерного разоружения.

Основной проблемой ядерного разоружения стали излишки плутония, а ядерной индустрии – стратегическая ошибка ориентации на плутониевый цикл. Правительство Великобритании уличило Британскую ядерную топливную кампанию (BNFL) в фальсификации данных по стоимости плутониевого топлива, что привело к выводам о нецелесообразности пуска завода по производству плутониевого (МОКС) топлива¹³¹. В России уже с середины 90-х годов строится на ПО «Маяк» завод по производству МОКС-топлива. Сращивание в России ядерной индустрии с Правительством фактически лишает нас возможности подобного анализа планов Минатома в отношении использования плутония как топлива. При этом Минатом и не скрывает необходимости «политических решений» в этой сфере, соглашаясь, что вовлечение плутония в атомную энергетику будет связано с издержками («В настоящее время программа энергетического использования оружейного плутония является затратной, такой она останется в течение ближайших десятилетий»¹³²).

Вместе с тем, из-за переноса затрат на общество, дальнейшее развитие и расширение убыточной отрасли будет обострять экономический кризис в стране. Общество уже опутило эту опасность и пытается передать предупредительные сигналы на уровень власти.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года была отмечена особенность правоотношений

¹³¹ Оценка стоимости в ядерном топливном цикле. Атомная техника за рубежом, № 3, 2002.

¹³² Концепция РФ по обращению с плутонием, высвобождаемым в ходе ядерного разоружения. Минатом. – М., 1998.

между гражданами и государством, регулируемых Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Конституционный Суд указал, что причиненный ущерб оказался реально невозполнимым. Это породило «особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого ущерба, который исходя из масштабов и числа пострадавших не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством»¹³³. Налицо правовой вакуум.

Конституционные права граждан должны защищаться российским законодательством и практикой его исполнения. Законодательная база в области атомного права далека от полноты. До сих пор не приняты законы об обращении с радиоактивными отходами, о гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб, о страховании от ядерного ущерба. Россия не ратифицировала международную Конвенцию об ответственности за ядерный ущерб.

Этот правовой вакуум активно использован Минатомом и его зарубежными партнерами. После «швейцарского» заявления в 1998 году, в котором Минатом открыто признал противоречия между своими бизнес-интересами и российским законодательством и взял на себя обязательство разрешения этих противоречий, несколько депутатских групп предприняли попытки внесения изменений в закон «Об охране окружающей природной среды», с целью снятия запретительной нормы на ввоз на хранение ядерных материалов. Первая попытка провалилась из-за острой негативной реакции общественности. Кроме того, проверкой Генеральной Прокуратуры были выявлены нарушения в подготовке и согласовании этого проекта, и по решению Генпрокуратуры законопроект был отозван.

В ноябре 1999 на рассмотрение Государственной Думе был предложен законопроект «О промышленной переработке и хранении отработанного ядерного топлива». Эта инициатива пошла дальше: зако-

¹³³ Бычкова К.Ф. Особенности правоотношений по возмещению вреда, причиненного аварией на Чернобыльской АЭС. – М.: Атомная энергия, 1999.

нопроект получил положительную оценку экспертов Государственной экологической экспертизы. Однако Председателем Комитета по экологии это Заключение не было утверждено.

Однако уже в августе 2000 года в Правительство на согласование снова направлен пакет законопроектов, подготовленный еще одной группой депутатов Государственной Думы уже следующего созыва:

- проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (в части вывоза и ввоза тепловыделяющих сборок на условиях лизинга),
- проект федерального закона «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных регионов Российской Федерации, финансируемых за счет поступлений от внешне-торговых операций с облученным ядерным топливом»,
- проект федерального закона «О внесении дополнения в статью 50 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (в части ввоза облученных тепловыделяющих сборок на временное хранение или переработку).

Эти три законопроекта были приняты в 2001 году депутатами Государственной Думы Российской Федерации, а 7 июля 2001 года подписаны Президентом России, предопределившим трансформацию «империи зла» в империю рисков.

Уместно вспомнить ремарку Питирим Сорокин в предисловии к полному изданию своей «Социальной и культурной динамики»¹³⁴ в 1937 году. Как провидец будущих атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки, радиоактивного загрязнения в ходе производства и испытания ядерного и водородного оружия, сделавших громадные территории опасными для жизни, он пишет: «Мне не стыдно признаться, что мировая война (1914) и большинство последовавших за ней событий озадачили меня – человека, который, в согласии с преобладавшими с начала XIX в. течениями социальной мысли, верил в прогресс, революцию, социализм, демократию, научный позитивизм и т.д. Я ожидал прогресса мира – а не войны, бескровного преобразования общества – а не кровавых революций, гуманизации и смягчения чело-

веческих отношений – а не массовых убийств, дальнейшего совершенствования демократии – а не авторитарных диктатур; я ожидал усиления роли науки – а не пропаганды авторитарных предписаний под видом истины, всестороннего развития человека – а не возврата его в состояние рабства...». Анализ пульсаций интеллектуальных эмпирических ценностей приводит П. Сорокина к выводу о том, что в XX веке доверие к науке стало уменьшаться аналогично тому, как в конце средневековья оно уменьшилось по отношению к вере: «Создав ядерные и бактериологические средства уничтожения, наука с ее экстремизмом угрожает теперь как будущему человечества, так и будущему самой науки». Результатом чрезмерного развития науки являются неизбежные последствия, которые начинают сдерживать ее дальнейший прогресс и ограничивать ее абсолютное господство над другими системами истины.

Человечество, как часть ноосферы вступило в эпоху необратимого развития, с чем связываются катаклизмы глобального характера. Н. Моисеев, вслед за П. Сорокиным, подчеркивал, что деградация человечества как элемента биосферы ставит вопрос формирования новой цивилизации с новым экологическим и нравственным императивом, которые будут в состоянии поддерживать коэволюцию человечества и окружающей среды, демонстрировать современное искусство управления развитием ноосферы, разрешать конфликты, предупреждая катастрофы.

Однако возможности физического существования самого человека ограничены достаточно узким диапазоном параметров физической среды, био- и социосферы. Ускорение процессов развития всегда сопровождается понижением уровня стабильности системы. Состояние неустойчивости предопределяет возникновение новых системных качеств и новых аттракторов. Всепланетарный статус человечества в ноосфере предопределяет глобальность проблем, создаваемых им в своем развитии. К таким проблемам относятся катастрофическое загрязнение окружающей среды (экологический кризис), недостаточность материальных, энергетических и продовольственных ресурсов (ресурсный кризис), неуправляемый рост населения в ареалах нищеты и голода (кризис пере-

¹³⁴ Сорокин Питирим. Социальная и культурная динамика. Исследование изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений // Пер. с англ. – СПб: Изд. Русского Христианского гуманитарного Института, 2000.

населения), локальные войны и угроза ядерной войны с уничтожением человечества, забвение достижений культуры, нравственности, образования (культурный и нравственный кризисы). Набор глобальных проблем предопределяет системный кризис как России, так и всего человечества, вступившего в эру технологического риска¹³⁵.

Учет общественного мнения в процессе обсуждения и принятия решений в области ядерной политики уменьшает риск ошибочного выбора и реализует принципы социально ориентированной государственной политики. Общественное мнение выражает накопленный социальный опыт общества и его ожидания. Для процессов формирования ядерной политики – это суммированный опыт населения, полученный в Чернобыльской катастрофе и многочисленных авариях на предприятиях ядерного топливного и военного циклов Минатома России. Многочисленные судебные процессы пострадавших граждан против органов социальной защиты, предприятий Минатома и органов государственной власти могут охарактеризовать этот социальный опыт как негативный. Загрязнение окружающей среды отходами деятельности предприятий Минатома ведет к ухудшению жизненного уровня значительных групп населения. Нарушаются конституционные права, для защиты которых граждане и обращаются в суд¹³⁶. Нарушение предприятиями Минатома общеобязательных норм противоречит современным принципам законопослушности.

Продолжающийся сброс жидких радиоактивных отходов при отсутствии лицензии на эксплуатацию водоемов-хранилищ ядерных отходов стал противозаконной практикой. Представители органов управления регионов не находят в себе силы восстановить законность и обеспечить конституционные права граждан. В этом случае общественные организации решают вопросы восстановления законности в судах. Именно так обстоят дела в Челябинске, Томске, Димитровграде и Красноярске.

Напрашиваются очевидные выводы:

¹³⁵ Мозговая А. Технологический риск и экологическая составляющая качества жизни населения. – М., 1999.

¹³⁶ Н. Миронова. Необходимость развития общественного контроля для программ управления плутонием, Сборник докладов участников пятых южно-уральских слушаний «Общество и радиация на рубеже веков» – Челябинск, 2000.

- страны «семерки» намерены решить вопросы безопасности мировой ядерной индустрии за счет использования территории России для размещения отработанного ядерного топлива. Минатом выступает их партнером,

- заинтересованные структуры ведут открытое лоббирование интересов других стран в Парламенте России, Правительстве и аппарате Президента. Осуществлен процесс изменения российского законодательства с целью снятия запрета на ввоз отработанного ядерного топлива и радиоактивных отходов на хранение в Россию,

- формирование ядерной политики происходит в условиях недостаточной прозрачности этого процесса в России. В этих условиях реализуется стратегия создания экологических угроз и дальнейшее шантажирование ими мирового сообщества,

- слабость гражданского общества и коррумпированность государственных структур позволяет Минатому, преследуя ведомственные политические и коммерческие цели, действовать за пределами разумного экологического риска в ущерб здоровью и безопасности нынешних и будущих поколений россиян, создавать долговременную угрозу экономической безопасности,

- расширение участия заинтересованных общественных групп в процессах подготовки решений по вопросам ядерной политики становится объективной необходимостью.

Мы только начинаем понимать и осмысливать наше ядерное прошлое как угрозу безопасности личности, обществу и государству. Но уже сейчас пришло время серьезно задуматься об облике нашего ядерного будущего и тех смертельных угрозах, которые останутся от нас в наследство потомкам.

4.3. Радиационно-экологические проблемы Южного Урала

Радиационно-экологические проблемы Южного Урала связаны с Производственным объединением «Маяк», которое было создано здесь в конце сороковых годов для получения оружейного плутония и переработки делящихся материалов. Интенсивное наращивание производства плутония и отсутствие при этом надежных технологий переработки и хранения ядерных отходов привели к ряду радиационных катастроф с облучением населения. Прошедшие 50 лет наблюдения за

развитием радиационных ситуаций позволяют выявить закономерности и тенденции их развития, что оказывает существенное влияние на развитие атомной промышленности.

Загрязнение Уральского региона, обусловленное деятельностью ПО «Маяк», было вызвано несколькими катастрофическими событиями:

- сбросом жидких радиоактивных отходов в реку Теча (1949–1956 гг.),
- выбросом высокоактивных отходов в атмосферу (1957 г.),
- ветровым разносом радиоактивных веществ с берегов водохранилища Карачай (1967 г.).

С марта 1949 года в связи с отсутствием системы утилизации жидких радиоактивных отходов на комбинате начались их сбросы в реку Течу. За период 1949–1952 гг. в реку было удалено 76 млн. м³ сточных вод, β -активность которых составляла около 10^{17} Вк. Сбрасываемые отходы представляли собой смесь радионуклидов ⁸⁹Sr, ⁹⁰Sr, ¹³⁷Cs, ⁹⁵Zr, ⁹⁵Nb, ¹⁰³Ru, ¹⁰⁶Ru и изотопов редкоземельных элементов. Более четверти суммарной активности приходилось на долю долгоживущих радионуклидов ⁹⁰Sr и ¹³⁷Cs¹³⁷.

На берегах реки Теча в 1950 году находилось 39 населенных пунктов с общей численностью населения 23,5 тыс. человек. Радиоактивное воздействие на население было обусловлено внешним γ -излучением и поступлением в организм радионуклидов с загрязненной водой и пищей. Основными источниками полей γ -излучения являлись загрязненные донные отложения и почва затопляемой части поймы реки, а при залповых сбросах значимый вклад мог быть обусловлен водным зеркалом. Ширина прибрежной полосы, где удавалось обнаружить радиоактивное загрязнение, обычно не превышала 150–200 м за исключением мест расположения населенных пунктов, где она могла достигать 500 м. Наибольшие значения мощностей доз γ -излучения отмечались в 1950–1955 гг. и особенно в период массивных сбросов 1950–1951 гг.

Загрязнение пойменных почв было крайне неоднородным как по течению реки, так и на различном расстоянии от уреза воды. Удель-

¹³⁷ Медико-биологические и экологические и экологические последствия радиоактивного загрязнения реки Теча / Под ред. А.В. Акеева, М.Ф. Киселева. – М., 2000.

ные концентрации этих радионуклидов в донных отложениях и пойменных почвах в десятки и сотни раз превышали концентрации радионуклидов в воде. Наиболее высокие концентрации радионуклидов содержались в донных грунтах и пойменных почвах верховьев реки с постепенным спадом от 11 плотины к с. Муслумово.

Мероприятия по защите населения от облучения начали осуществляться с 1951 года, до этого момента сбросы в реку осуществлялись бесконтрольно.

Наиболее эффективным мероприятием по уменьшению дальнейшего загрязнения реки было прекращение спуска в нее высокоактивных стоков. С октября 1951 года был осуществлен перевод сбросов всех основных технологических отходов производства в озеро Карачай.

Таблица № 3. Мероприятия, предпринятые на реке Теча для защиты населения

| Мероприятие | Срок введен. | Достижимый эффект | Оценка результата |
|--|-----------------|--|---|
| Прекращение сбросов в реку | 1951 г. | Устойчивое снижение радионуклидов в воде | Через 3 года после начала сбросов |
| Строительство плотин водоемов № 10 и 11 | 1956 и 1962 гг. | Прекращение стока радиоактивных веществ из верховий реки | Стр-во завершено через 8 и 14 лет после начала загрязнения |
| Запрет на питьевое и хозяйственное использование реки | Декабрь 1953 г. | Прекращение контакта населения с рекой | Не было осуществлено из-за отсутствия системы водоснабжения |
| Эвакуация населения отдельных в.п. | 1954-1960 гг. | Прекращение контакта населения с рекой | Начало мер через 6 лет после загрязнения |
| Строительство системы водоснабжения населения | 1954-1962 гг. | Прекращение внутреннего поступления радионуклидов | Население получило питьевую воду через 6 - 14 лет после сбросов |
| Изъятие пойменных земель из пользования, создание охранного режима | Январь 1955 г. | Прекращение контакта населения с рекой | Ограничения вводились в течение 2-3 лет |

Уже к концу второго года после прекращения сбросов отмечалось значительное снижение удельной активности речной воды. Последующее сооружение в 1956 и 1964 гг. плотин № 10 и 11 для соответствующих водоемов-отстойников, а также строительство обводных каналов обусловили постепенное снижение концентрации в воде реки основных долгоживущих радионуклидов ^{137}Cs и ^{90}Sr до регла-

ментных величин. На этом участке реки длиной 78 км удельная активность верхнего слоя донного грунта реки с момента интенсивного сброса отходов до 1958 года уменьшилась в 10 000 раз.

Самой радикальной мерой повышения безопасности следует считать эвакуацию населения из прибрежной зоны. Она была осуществлена для жителей населенных пунктов, проживающих преимущественно в верховьях реки Теча. Всего в 1954–1960 гг. с берегов Течи переселилось около 7,5 тысяч человек из 19 деревень, что составляло около 30% от количества жителей, проживавших на берегах загрязненной реки.

Не смотря на установление санитарно-охранного режима, жители занимались рыбной ловлей, купанием, сенокосением в отчужденной полосе. Во всех населенных пунктах в большом количестве имелась водоплавающая птица, осуществлялся выпас скота в прибрежной полосе, не пригодной для этих целей.

Поступление радиоактивных веществ населению было на протяжении ряда лет было неравномерным (см. Таблицу).

Таблица № 4. Содержание бета активных веществ в питьевой воде, потребляемой населением с. Муслюмово за сутки, кБк

| Годы | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Дозы | 4,7 | 2800 | 2600 | 12,6 | 6,4 | 5,5 | 2,8 |

С 1952 года отмечается заметное снижение поступления радиоактивных веществ в рацион с водой, связанное со строительством колодцев и уменьшением использования речной воды для питьевых целей. Проведенные исследования показали, что активность воды, донных отложений и пойменных почв были обусловлены, в основном, ^{90}Sr и ^{137}Cs .

В таблице ниже представлена динамика изменения концентраций и выноса ^{90}Sr с водой реки в районе Муслюмово.

Таблица № 5. Динамика стока радионуклидов в створе с. Муслюмово

| Вынос ^{90}Sr , ТБк | Годы | | | | |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| | 1965 | 1976 | 1995 | 1996 | 1999 |
| | 10 | 1,1 | 1,4 | 0,9 | 2,3 |

Основной запас радионуклидов на реке содержится в пойменной почве и донном грунте. В пойменной почве основная масса радионук-

лидов находится в слое почвы 20–25 см. С течением времени имеет место относительно равномерный процесс миграции радионуклидов в нижележащие горизонты почвы. В донных отложениях основная часть активности (85–90 %) сосредоточена в слое толщиной 35 см. Кроме вертикальной миграции наблюдается обеднение верхнего слоя (0–15 см) донного грунта, зависящее от процессов сорбции-десорбции, определяемых концентрацией радионуклидов в воде.

Миграция радионуклидов в компонентах речной системы и растительности находила свое отражение в уровнях их содержания в молоке и продуктах питания местного производства. В первые годы после начала сбросов в изотопном составе рациона преобладали ^{106}Ru , ^{95}Zr и ^{137}Cs . В последующие годы возрастает процентное содержание ^{90}Sr , снижается содержание ^{137}Cs .

Соотношение радиоактивных веществ, поступающих в организм с водой и пищей, менялось с годами. В 1950 году доля воды в поступлении активности составляла 92 %, в 1955 г. – 33 %. С 1956 года использование речной воды для питьевых целей было запрещено, и радиоактивные вещества в рацион поступали только с продуктами питания.

Наибольший вклад ^{90}Sr в рацион вносили рыба, молоко и картофель. После запрещения использования рыбы ^{90}Sr в рацион поступал с молоком, картофелем, овощами и мясом птицы. Молоко из приусадебных хозяйств обеспечивает 87–95 % валового поступления ^{90}Sr и ^{137}Cs в рацион. Результаты исследования уровней удельной активности ^{90}Sr и ^{137}Cs в молоке коров индивидуального сектора из населенного пункта Муслюмово за 1968–1998 гг. приведены в таблице.

Таблица № 6. Удельная активность ($M \pm m$) ^{90}Sr и ^{137}Cs в молоке, Бк/л

| Радионуклид | Годы | | | | | |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1968 | 1976 | 1988 | 1992 | 1995 | 1997 |
| ^{90}Sr | 18,5±2,2 (74) | 5,0±0,5 (166) | 3,9±0,6 (200) | 3,7±0,3 (11) | 3,7±0,5 (11) | 1,6±0,6 (20) |
| ^{137}Cs | 65,5±11,2 (69) | 13,8±2,5 (125) | 14,8±0,2 (100) | – | 5,6±0,5 (11) | 6,6±1,5 (23) |

Примечание: в скобках – число проб.

Удельная активность ^{90}Sr в молоке с 1968 по 1997 гг. снизилась в 5 раз, ^{137}Cs – в 11 раз.

В 1998 году расчетное поступление ^{90}Sr с рационом жителям села Муслимово в среднем составляло 4 Бк/сутки, ^{137}Cs – 12 Бк/сутки.

Количество людей, реально получивших опасную с медицинской точки зрения дозу внешнего и внутреннего облучения на реке Теча, сейчас оценивается в 28 тыс. человек. Наибольшие дозы облучения получили жители деревень, расположенных по берегам верхнего течения реки Теча. В единичных случаях значения накопленной дозы могли достигать 300–400 сЗв, примерно у 8 % она достигала 100 сЗв, около 12 % жителей получили дозы более 50 сЗв, остальные (73 %) – менее 20 сЗв¹³⁸. Коллективная доза составила 1250 чел·Зв. Облучение населения привело к возникновению хронической лучевой болезни, которая была диагностирована у 940 человек¹³⁹. Отмечались и увеличение соматико-стохастических эффектов – увеличение заболеваемости и смертности от лейкоза и некоторых форм солидных опухолей.

Загрязнение ^{137}Cs поймы реки Теча создает повышенные мощности экспозиционных доз гамма – излучения над поверхностью почвы поймы. Мощности экспозиционных доз гамма-излучения в пределах села Муслимово в настоящее время составляют от 70 до 350 мкР/час (правый берег). Текущие среднегодовые эффективные дозы внутреннего облучения, рассчитанные на основе данных о загрязненности продуктов питания, составляют 0,1 мЗв/год. Эта величина близка к эффективной дозе внешнего облучения населения, которая в среднем для жителей села составляет 0,09 мЗв/год. Предел дозы для населения 1 мЗв в год может быть превышен только лиц, проводящих значительное время в пойме – это в основном пастухи. Существовавший охранный режим способствовал снижению поступления с молоком ^{90}Sr .

В настоящее время сохранение санитарно-охранного режима все менее определяется дозой, которую может получить население. Наиболее важный фактор сохранения режима – существование источника опасности в виде 10, 11 водоемов-хранилищ радиоактивных веществ и озера Карачай. За период сбросов в 10 и 11 водоемах соответственно

¹³⁸ Аклеев А.В., Большакова С.А., Булдаков Л.А., Козлов В.Н. и др. Радиационные аварии на Урале: экологические, медицинские и социальные аспекты / Проблемы экологии Южного Урала. – 1997, №2.

¹³⁹ Медико-биологические и экологические и экологические последствия радиоактивного загрязнения реки Теча / Под ред. А.В. Аклеева, М.Ф. Киселева. – М., 2000.

было накоплено 60 и 15 кКи, а в Карачае 120 МКи долгоживущих радионуклидов. Поступление радионуклидов в реку Теча из этих водоемов осуществляется через обводные каналы, плотины, а также борта и дно, которые не в состоянии предотвратить инфильтрации загрязненной воды. По оценкам инфильтрационные потери достигают 10 млн. м³/год. За последние 20 лет отмечено систематическое повышение концентрации ⁹⁰Sr в воде правобережного обводного канала с 4–5 до 60–80 Бк/л, в фильтрате 11 плотины до 180 Бк/л. Уровень воды в водоемах устойчиво возрастал со средней скоростью 26 см/год и за последние 10 лет вырос в 11 водоеме на 3,75 м. А главное, что в последние годы не проводятся какие-либо радикальные практические работы по устранению этих проблем ни по одному из намечавшихся ранее вариантов.

Опыт показывает, что в случае аварий значительно опаздывает не только проведение мероприятий, а даже своевременное получение информации о происшедшем. Санитарно-защитные мероприятия на реке Теча оказались малоэффективными в предупреждении облучения населения из-за поздних сроков их введения, а существующие источники загрязнения реки продолжают представлять угрозу для проживающего на реке населения. Однако они позволили предупредить еще более тяжкие последствия для здоровья населения.

Значительная радиационно-экологическая опасность для Уральского региона связана с последствиями химического взрыва емкости-хранилища (1957 г.), в которой находились радиоактивные отходы. В результате образовался след, где было рассеяно около 2 млн. Ки радиоактивных веществ. Общая площадь Следа с плотностью загрязнения по ⁹⁰Sr от 0,1 Ки/км² и выше составила 23 тыс. км². На указанной территории размещалось свыше 200 населенных пунктов, в том числе, несколько городов и рабочих поселков. Ведущим радиационным фактором в течение первого месяца было внешнее γ -излучение на местности; в дальнейшем основная роль в формировании эффективной дозы принадлежала ¹⁴⁴Ce (65–80 %) и ⁹⁰Sr (11–28 %). ¹⁴⁴Ce явился ведущим по вкладу в поглощенные дозы на желудочно-кишечный тракт и легкие, ⁹⁰Sr – в поглощенные дозы на костную ткань и красный костный мозг.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Романов Г.Г., Шейн Г.П., Аксенов Г.М. Дозы облучения населения на территории Восточно-Уральского радиоактивного следа: современные оценки / Вопросы радиационной безопасности. – № 4, 1997.

В начальный период изменение мощности дозы γ -облучения было обусловлено снижением плотности загрязнения территории в результате радиоактивного распада короткоживущих нуклидов; затем уменьшение мощности экспозиционной дозы ускорило за счет перераспределения загрязнения в почвах под влиянием водного стока, вертикальной миграции радионуклидов в профиле почвенного покрова, трансформации физико-химических форм радионуклидов в почве и воде, фиксации радионуклидов в почве (донных отложениях), изменения интенсивности корневого поступления в растения, включая сельскохозяйственные.

В данной радиационной ситуации была применена эвакуация населения в сроки, зависящие от уровней загрязнения. Коллективная доза у всего населения ВУРСа составила 2465 чел-Зв¹⁴¹.

Таблица № 7. Основной перечень защитных мероприятий на ВУРСе

| Мероприятие | Достигнутый результат | Оценка результата |
|---------------------------------|--|--|
| Отселение через 7–21 день | Ожидаемая ЭД 87 сЗв, Предотвращено 94 % ЭД | Эффективно, отселение проведено с опозданием |
| Отселение через 250 дней | Ожидаемая ЭД 39 сЗв, Предотвращено 41 % ЭД | Мало эффективно, отселение проведено с опозданием |
| Отселение через 330 дней | Ожидаемая ЭД 21 сЗв, Предотвращено 34 % ЭД | Не эффективно, отселение проведено с опозданием |
| Отселение через 670 дней | Ожидаемая ЭД 12 сЗв, Предотвращено 10 % ЭД | Не эффективно, отселение проведено с опозданием |
| Бракераж продовольствия | Уничтожена небольшая часть, начат бракераж через 0,5 года | Не эффективен |
| Дезактивация жилья и территории | Начало через 1 год | Не эффективна, не было нормативов, контрольных приборов |
| Соблюдение режима ограничений | Создание санитарно-охранной зоны, через 0,5 года | Частично эффективно, население не обеспечено пастбищами и сенокосами |
| Реорганизация с/х производства | Реорганизована система общественного хозяйства через 1,5–2 года, достигнуто снижение содержания ⁹⁰ Sr в мясной продукции в 2–7 раз. | Частично эффективна в отношении городских потребителей с/х продукции |

¹⁴¹ Derived Emergency Reference Levels for the Introduction of Countermeasures in the Early Intermediate Phases of Emergencies Involving the Release of Radioactive Materials to Atmosphere // National Radiological Protection Board (NRPB-DL10). – Chilton, Didcot, Oxon OX 11 0RQ. – 1986. – P 43.

На территории загрязненной свыше 2 Ки/км^2 по ^{90}Sr , на которой в 22 населенных проживало 11 тысяч человек была создана санитарно-охранная зона. Данный вид ограничения, введенный с опозданием на 1–2 года, был основным видом защиты населения и себя оправдал.

По данным Г.Н. Романова¹⁴², после радиационной аварии 1957 г. на ПО «Маяк» из хозяйственного использования были выведены 106 тыс. га (59 тыс. га Челябинской области и 47 тыс. га в Свердловской области), из них 54 % площади приходилось на сельскохозяйственные земли. Восстановление хозяйственного использования территории было начато в 1961 г. Оно предусматривало создание крупных государственных хозяйств с использованием загрязненного зерна для получения мясопродуктов. К 1982 г. сельское и лесное хозяйства были восстановлены на площади 87 тыс. га. Только в Челябинской области на этих территориях (начальная загрязненность до $220\text{--}1370 \text{ КБк/м}^2$ по ^{90}Sr) было произведено к 1990 г. около 1,5 млн. т зерна, 200 тыс. т молока и 60 тыс. т мяса. Полученная продукция соответствовала требованиям санитарных норм того времени. Как оказалось, на загрязненной территории (кроме радиоактивного распада) отмечается уменьшение поступления радиоактивных веществ (^{90}Sr) в продукты питания в два раза каждые 12–16 лет, вначале быстрее (8–10 лет), затем медленнее – каждые 14–16 лет. По последним данным эффективная доза в 1 мЗв по совокупности внешнего и внутреннего облучения не будет превышена при проживании на территории с плотностью 18 Ки/км^2 по ^{90}Sr . Территория с указанной плотностью занимает не более 10 % ВУРСа и практически занята заповедником, куда доступ населению закрыт.

Максимальные дозы, отмеченные у жителей ближайших трех населенных пунктов составляли 120–85 сЗв. У данной группы при исследовании состояния здоровья были отмечены непостоянное снижение количества лейкоцитов и тромбоцитов крови. В отдаленный период не удалось найти никаких дополнительных симптомов, связанных с облучением.

Таким образом, в настоящее время основная территория следа не представляет опасности для проживания населения, хотя и предстоит большая работа по возвращению территорий в неограниченное пользование населением.

¹⁴² Романов Г.Н. Деятельность по реабилитации территории Восточно-Уральского радиоактивного следа. Тезисы 2-го Семинара НКК МНТЦ. – Снежинск, 1999.

Радиационно-экологические угрозы вновь напомнили о себе, когда весной 1967 года был отмечен ветровой разнос радиоактивных веществ в районе, прилегающему к озеру Карачай – хранилищу промышленных отходов. Радиоактивные выпадения были обусловлены недостаточным количеством атмосферных осадков в течение зимнего периода, ранней и сухой весной, а также наличием сильных порывистых ветров. В связи с резким понижением уровня воды в водоеме (на 30 см) произошло оголение береговой полосы озера Карачай. С нее чрезвычайно сильными ветрами 18–19 апреля произошел разнос в северо-восточном, восточном и юго-восточном направлениях радиоактивных аэрозолей. Изотопный состав выпавшей смеси в различных объектах окружающей среды был следующим: $^{90}\text{Sr} + ^{90}\text{Y}$ – 34 %; ^{137}Cs – 48 %; $^{144}\text{Ce} + ^{144}\text{Pr}$ – 18 %. Общая площадь загрязнения составила приблизительно 1800 км², общим количеством радиоактивного вещества около 600 Ки. С конца мая плотность выпадений снизилась относительно максимальных значений в 100–200 раз и оставалась на этом уровне в течение летнего сезона.

На территории с плотностью загрязнения от 0,5 до 2 мкКи/м² по ^{90}Sr находились населенные пункты Голубинка, Сарыкульмяк, Большой Куяш. ^{137}Cs , выпавший в составе загрязнения, являлся биологически малоподвижным и находился в труднодоступной химической форме. Накопление ^{137}Cs в организме взрослых жителей деревни Сарыкульмяк с июня 1967 года по март 1968 года в среднем составило 120 нКи. За 1967 год дополнительная суммарная доза внешнего и внутреннего облучения населения в наиболее загрязненном районе составила величину в пределах 0,8–1,0 мЗв/год. В качестве защитных мер было применено временное ограничение на потребление молока населением.

Таким образом, радиационные ситуации, связанные деятельностью ПО «Маяк» показали:

- все радиационные ситуации были связаны с отсутствием совершенных технологий утилизации и хранения радиоактивных отходов;
- очищение внешней среды в случае отсутствия дополнительного загрязнения происходит быстрее, чем это ожидалось первоначально;
- требуются срочные меры по изоляции источников загрязнения (р. Теча – 10, 11 водоемы и озеро Карачай).

Основной целью всех проводимых мероприятий по ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф являлась социальная реабилитация населения пострадавших территорий. Это комплексное понятие, определяющее совокупность мер, направленных на восстановление условий экономического, экологического, медицинского и психологического характера, нарушение которых наносит ущерб нормальной жизнедеятельности людей в социальной среде.

В реабилитационных мероприятиях широкое распространение получил принцип «оправданности практической деятельности», в соответствии с которым никакой вид деятельности не должен вводиться в практику, если его применение не дает реальную, чистую пользу. Особенно важно условие, при котором под выгодой и ущербом понимают все виды пользы и вреда, получаемые обществом, а не только отдельными группами или лицами.

Позже сложились и принципы планирования защитных мероприятий в случае крупных радиационных аварий. На протяжении многих лет предпринимались попытки определить цену единицы коллективной дозы. Сделанные в рамках проекта МАГАТЭ расчеты в связи с Чернобыльской аварией предлагали оценивать для Советского Союза (1987 г.) стоимость 1 чел.-Зв в 5000 руб. Опыт работы с этими величинами показывает, что оправданность применения защитных мероприятий увеличивается прямо пропорционально стоимости 1 чел.-Зв.

Таблица № 8. Ущерб, нанесенный пострадавшим территориям и населению (млн. руб. в ценах 1991 года)

| Общие затраты | Р. Теча | ВУРС |
|--|---------|--------|
| 1. Затраты на переселение жителей из пострадавших населенных пунктов | 295,8 | 264,7 |
| 2. Затраты на реабилитацию территорий (земель) | 485,0 | 317,8 |
| 3. Ущерб от сноса населенных пунктов | 213,0 | 370,0 |
| 4. Ущерб от выведения из оборота с/х земель | 82,9 | 2816,0 |
| 5. Ущерб от повышенной миграции населения | 244,2 | 1383,0 |
| 6. Ущерб от потери здоровья населения | 154,6 | 2984,3 |
| Всего | 1475,5 | 8136,6 |

Расчеты, проведенные Даванковым А.Ю.¹⁴³ показывают, что ущерб от радиационного загрязнения достаточно велик.

Суммарный ущерб составляет 9612,1 млн. рублей или ~ 330 млн. долларов США. Это громадная сумма, которая не учитывает всех реальных непрямых затрат, поскольку многие затраты нельзя рассматривать только как ущерб. Например, переселяемая семья из, как правило, убогого жилья, получала средства для покупки приличного дома. Кроме социальных потрясений население получило и какие-то социально-экономические выгоды. Все это надо рассматривать не только с точки зрения ущерба для государства, а в соотношении польза-вред и относительно всех групп общества. Если вернуться к принципу оправданности, то может показаться, что предполагаемый доход от переработки ввозимого из-за рубежа топлива превышает стоимость ущерба от радиационных аварий. Однако жизнь и здоровье людей бывает непросто оценить по денежным шкалам.

Кроме того, на фоне общего экономического кризиса в стране радиоактивно загрязненные территории поставлены в особо сложное социально-экономическое положение. С одной стороны, экономика этих территорий – часть экономики страны и, естественно, должна перестраиваться, переходить на рыночные отношения, с другой – на этих территориях должны осуществляться специальные мероприятия по оздоровлению окружающей природной среды и социальной защиты населения, требующие в значительной мере государственного финансирования. И как бы ни был велик соблазн сэкономить на радиационно-экологической безопасности, государство не должно поддаваться такому искушению.

4.4. Проблемы радиозоологической безопасности населения Челябинской области

Радиационная безопасность населения обеспечивается решением совокупности научно-методических, правовых, инженерно-технических, организационных и финансовых проблем. К первым из них относятся:

¹⁴³ Даванков А.Ю. Современное социально-экономическое состояние радиоактивно загрязненных территорий и экономические механизмы их дальнейшего развития / Ш Южно-Уральские общественные слушания «Органы местного самоуправления: решение проблем по преодолению последствий радиационных аварий». – Касли, 9–30 сентября 1998.

- теоретическое и экспериментальное обоснование допустимых дозовых 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 на критические структуры организма человека и на организм в целом.

К настоящему моменту из перечисленной совокупности достаточно проработанными (изученными) являются только проблемы допустимых дозовых 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»¹⁴⁴. Несмотря на то, что с момента принятия Закона «О радиационной безопасности населения» прошло уже много лет, индивидуальные дозы облучения населения не разработаны, хотя

¹⁴⁴ Цыб А.Ф. «Концепция Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «О радиационной безопасности населения». Бюллетень по атомной энергии, 2/2002.

защита населения, возмещение ему вреда, причиненного облучением, остаются актуальными.

Нерешенной научно-методической проблемой является реконструкция доз от газо-аerosольных выбросов на население, проживающее в зоне наблюдения ПО «Маяк» в первые годы работы химвкомбината. В результате несовершенства первоначальных технологий очистки газо-аerosольных 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 эффективных доз ни от газо-аerosольных 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 годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит выше указанную величину,

2. Эффективная доза за период жизни (70 лет) не должна превышать 70 мЗв.

Совершенно очевидно, что для населения, постоянно проживающего на загрязненной территории, необходимо руководствоваться второй из указанных величин. Особенно при проживании в условиях переменного (убывающего вследствие радиоактивного распада) поля облучения. Однако наблюдается повсеместное игнорирование второго дозового предела. В частности, например, в Челябинской области информация о превышении второго допустимого дозового предела облучения населения была известна властным структурам с 1997 года (возможно и ранее). 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 мЗв¹⁴⁵. 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.

Есть и другие недоработки правового обеспечения. Так, например, Нормы Радиационной Безопасности (НРБ-99) в разделе «Критерии вмешательства на загрязненных территориях» не соответствуют основным положениям закона «О радиационной безопасности населения» поскольку регламентируют для зонирования загрязненной территории параметр «годовая эффективная доза». По существу же проблемы, для населения, постоянно проживающего на загрязненной территории, зонирование должно осуществляться с помощью параметра «эффективная доза за период жизни», или – поскольку устоявшегося определения этого параметра пока еще нет – «накопленная эффективная доза», рассчитываемая за период жизни 70 лет. К каким грубым ошибкам подобная недоработка правового обеспечения может приводить видно хотя бы на примере не принятого Государственной думой проекта Федерального правительства «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В случае принятия этого проекта 1,5 млн. человек (из 1,7 млн.) потеряли бы статус пострадавших в результате Чернобыльской аварии.

Не проработан в законодательстве вопрос о возмещении вреда, причиненного здоровью населения, от облучения в острый период

¹⁴⁵ Сборник радиационно-гигиенических паспортов административных территорий, входящих в зону радиоактивного загрязнения Челябинской области. – Челябинск, 2001. – С. 227.

ликвидации радиационных аварий. В законе «О радиационной безопасности населения» об аварийных ситуациях говорится следующее: «В случае радиационных аварий допускается облучение, превышающее установленные основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз), в течение определенного промежутка времени и в пределах, определенных санитарными нормами и правилами». Таким образом, решение вопроса об «аварийных нормах» облучения в каждой конкретной ситуации переложено на органы Госсанэпиднадзора. В пункте 6.5 НРБ-99 говорится: «...органами госсанэпиднадзора устанавливаются уровни вмешательства (дозы и мощности доз облучения, уровни радиоактивного загрязнения) применительно к конкретному радиационному объекту и условиям его размещения с учетом складывающейся радиационной обстановки». Сделано это в общем-то правильно, поскольку именно администрации данного конкретного района, где возникла радиационная ситуация, приходится принимать решение о нарушении нормальной жизнедеятельности населения, хозяйственного и социального функционирования территории (решение об эвакуации, укрытии, отселении и т.д., т.е. решение о вмешательстве). Однако вопрос о возмещении населению ущерба, нанесенного их здоровью облучением в этот период, остается без ответа поскольку неявно предполагается, что действуют «аварийные нормы», они выполняются и говорить в общем-то не о чем. Так, например, Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», игнорирует дозу, полученную населением с момента аварии и до 1991 года, поскольку зонирование территории, а соответственно, и определение размеров льгот и компенсаций, получаемых населением, осуществлено по средней годовой эффективной дозе, полученной населением в 1991 году¹⁴⁶. Проект Федерального правительства, о котором шла речь выше, вообще предлагает осуществить зонирование на 2001 год, игнорируя дозу, накопленную населением с момента аварии до 2001 года.

Необходимо сказать несколько слов о так называемых «Региональных регламентах». Региональные регламенты – это документ, ус-

¹⁴⁶ Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Сборник нормативных актов по социальной защите населения, пострадавшего от воздействия радиации. – Челябинск, 1997.

танавливающий 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 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.

Известно, что к работам по ликвидации последствий аварий на ПО «Маяк» было привлечено около 10 тысяч человек, в то время как с Чернобыльской катастрофой непосредственно боролись до 750 тысяч специалистов различных профилей, не связанных ранее с работами в атомной промышленности: военнослужащих, пожарных, милиционеров, медицинских работников и др. Привлечение их к работам по ликвидации радиационной аварии в условиях отсутствия соответствующего законодательства осуществлялось в приказном порядке. Введенные ведомственными нормативными актами возрастные ограничения повсеместно не выполнялись, что привело к противозаконному переоблучению значительной части военнослужащих срочной службы и лиц гражданского персонала репродуктивного возраста. 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 лет. Однако, ни одно из этих положений не нашло своего отражения ни в нормативных документах силовых ведомств, ни в планах чрезвычай-

ного реагирования на радиационные аварии на ядерных объектах и 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 переоблучения сотни или тысячи сотрудников милиции, пожарных, военнослужащих, сотрудников медицинских и других учреждений.

Перечисление недоработок правового обеспечения можно было бы продолжить. Однако и без того закон «О радиационной безопасности населения» подвергнут всесторонней критике, с которой нельзя не согласиться, поскольку большинство недостатков закона были известны еще на стадии его разработки. Беспокорство вызывает лишь то обстоятельство, что вместе с недостатками из закона уйдет единственное его достоинство – гигиенические нормативы, о которых шла речь выше. С обоснованием такого намерения согласиться трудно. Особенно неприемлемым является то, что гигиенический норматив по накопленной дозе, формулируемый в пункте 3.1.4. НРБ-99, определяется с 1 января 2000 года, а не с момента аварии. Таким образом, фактическое устранение норматива по накопленной дозе из Закона будет несправедливым по отношению к гражданам России, облученным в результате радиационных аварий до 2000 года.

Необходимо отметить, что законодательство, призванное обеспечивать радиационную безопасность населения, к тому же совершенно не предусматривает ни уголовной, ни материальной ответственности за переоблучение людей. Отсутствие в законодательстве соответствующих правовых решений, естественно, не способствует повышению радиационной безопасности.

В вопросах инженерно-технического обеспечения радиационной безопасности населения каких-либо особых проблем (кроме материальных), на наш взгляд, не существует. Однако из-за отсутствия фи-

нансирования в последние годы было ликвидировано 8 постов системы радиационного наблюдения области, что не могло не сказаться отрицательно на надежности ее работы, снизило и уровень соответствующей безопасности личности, общества и государства.

Финансовыми, а также и организационными, проблемами объясняется ситуация, которая сложилась в г. Озерске с медицинским обслуживанием населения и работников ПО «Маяк». Оказывается, что жители г. Озерска, 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. В стране 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.

4.5. Государственная поддержка пострадавших от радиации

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 ядерного цикла.

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 и обусловили комплекс проблем, требующих решения на федеральном уровне.

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, пострадало проживающее 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, образовался Восточно-Уральский радиоактивный след (ВУРС). Загрязнению подверглась территория площадью 23,5 тысячи кв. км, на которой проживало около 380 тысяч человек. В 1967 году произошло обнажение берегов водоема-накопителя радиоактивных отходов – озера Карачай, что привело к ветровому разнесу радиоактивных донных отложений на прилегающие территории площадью 1800 кв. км.

Последствия радиационных аварий во многом обусловили негативные тенденции в изменении медико-демографической ситуации на пострадавших территориях области.

С 1992 года задачи по преодолению последствий радиационных аварий решаются в рамках специальной государственной программы. Федеральная целевая программа «Социальная и радиационная реабилитация населения и территорий Уральского региона, пострадавших вследствие деятельности ПО «Маяк», на период до 2000 года» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 1996 года № 577. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1034 программа продлена на 2001 год.

Государственным заказчиком-координатором программы было определено Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

стихийных бедствий (МЧС России). Администрация Челябинской области была государственным заказчиком программы по выполнению мероприятий социальной реабилитации населения и радиационной реабилитации территорий области, пострадавших вследствие деятельности ПО «Маяк».

Целью программы являлось решение комплекса проблем, связанных с обеспечением безопасных условий проживания в зоне влияния потенциально опасных ядерных объектов, снижением негативных медицинских, социальных и психологических последствий радиационного воздействия на население, проживающее на радиоактивно загрязненных территориях, оказанием ему высококвалифицированной медицинской помощи, улучшением 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, экономической и социальной реабилитации населения и территорий, подвергшихся радиационному воздействию, организации системы радиационного контроля в зоне влияния ядерных объектов.

Предусмотренные программой мероприятия явились продолжением начатых в 1992 году работ по радиационной реабилитации Уральского региона. Они реализованы в рамках следующих разделов программы:

- охрана здоровья населения, подвергшегося радиационному воздействию;
- социально-психологическая реабилитация пострадавшего населения и экономическая реабилитация территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению⁴
 - агропромышленное производство и лесное хозяйство;
 - обеспечение экологической и радиационной безопасности проживания населения в зоне влияния производственного объединения «Маяк» и других ядерных объектов
 - международное сотрудничество;
 - организационные мероприятия.

Программа выполнялась в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ (утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 года № 594 с соответствующими дополнениями и изменениями).

Исполнителями Программы были территориальные подразделения, специализированные центры и другие уполномоченные организации федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, структурные подразделения администрации Челябинской области, органы местного самоуправления территорий, пострадавших от радиоактивного загрязнения вследствие деятельности ПО «Маяк», и территорий, расположенных в зоне влияния предприятия. Отбор исполнителей осуществлялся государственным заказчиком Программы.

За весь период реализации программа профинансирована на 37 % от программных объемов и на 94 % от объемов, утвержденных на этот период в федеральном бюджете. Финансирование мероприятий программы, реализованных в Челябинской области, за весь период реализации в ценах 2001 года составило: по статье «капитальные вложения» – 787,2 млн. руб., по статье «прочие текущие расходы» – 103,4 млн. рублей. Финансирование мероприятий программы из средств областного бюджета (капитальное строительство) составило за весь период реализации 233,4 млн. рублей (в ценах 2001 года), или 140 % к предусмотренному программой.

Контроль за выполнением мероприятий программы осуществлялся в порядке, установленном для контроля за реализацией федеральных целевых программ. В этом направлении программой предусматривались следующие работы:

- уточнение границ и завершение создания карт радиоактивного загрязнения территорий Уральского региона, пострадавших в результате деятельности производственного объединения «Маяк»;
- организация регулярных наблюдений за уровнями радиационного и химического загрязнения окружающей среды;
- мониторинг облучения населения, проживающего на радиоактивно загрязненных территориях;

- совершенствование и развитие ведомственных систем наблюдения и контроля состояния окружающей среды;
- обеспечение реабилитационных работ в пойме реки Теча.

Результатом работ по картированию и уточнению границ Восточно-Уральского радиоактивного следа (ВУРСа) стали утвержденные Межведомственной комиссией при Росгидромете карты современных уровней загрязнения почв цезием-137 и стронцием-90 территории Южно-Уральского региона от аварий в 1957 и 1967 гг. на ПО «Маяк» в масштабе 1:200000. Карты рекомендованы для использования в качестве базовой основы при планировании на загрязненных территориях хозяйственной деятельности и мер по обеспечению радиационной безопасности населения. Для населенных пунктов, расположенных на реке Теча в пределах Челябинской области (Муслумово, Бродокалмак, Русская Теча, Нижнепетропавловское), созданы крупномасштабные карты загрязнения поймы реки Теча цезием-137 в ареалах этих населенных пунктов.

Созданные карты позволили ранжировать территории по степени радиационного воздействия на население и выделить те из них, где необходимо проведение реабилитационных мероприятий. Дополнительное крупномасштабное картирование выявило высокие современные уровни загрязнения стронцием-90 и цезием-137 территорий некоторых населенных пунктов области: села Татарская Караболка Кунашакского района, поселка Новогорный. Картирование поймы реки Теча в пределах населенных пунктов выявило высокие уровни загрязнения цезием-137 территории села Муслумово.

За счет средств программы создана и функционирует система радиационного мониторинга природных сред Челябинского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (ЦЦГМС). 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.

Система радиационного мониторинга атмосферного воздуха вокруг ядерных объектов Челябинской области (ПО «Маяк», РФЯЦ-

ВНИИТФ, ПЗРО «Радон») представлена 36 контрольными постами по отбору проб атмосферных выпадений и 8 контрольными постами по отбору проб аэрозолей воздуха на радиоактивное загрязнение, а также 50 дозиметрическими постами ручного измерения.

Кроме того, в рамках программы создана и функционирует автоматизированная система контроля радиационной обстановки (АСК-РО), которая включает контрольные посты автоматического измерения и передачи информации о мощности экспозиционной дозы гамма-излучения в зоне влияния ПО «Маяк». В систему входят в общей сложности 38 постов контроля, 12 из которых размещены на территории промышленной площадки предприятия. Измерения осуществляются в ежечасном и ежедневном режимах, информация по радиоканалу передается на центральный сервер в ЧЦГМС, где обрабатывается. Система работает в двух регламентах – рабочем или аварийном.

Система радиационного мониторинга на реках Теча и Карabolка представлена 7 постами радиационного контроля и 5 постами гидрометрического контроля. Функционирование системы позволяет на наиболее загрязненных техногенными радионуклидами реках Челябинской области ежедневно осуществлять измерение гидрометрических параметров (уровня и расхода воды, скорости течения, толщины льда и др.) и ежемесячно производить отбор и анализ проб воды.

С целью получения оперативной и достоверной информации о радиационном воздействии на население создана система мониторинга текущих суммарных доз облучения населения Областного центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора (ОЦГ-СЭН). Для организации систематического наблюдения за текущим радиационным воздействием в северной части области организована дополнительная сеть контрольных точек в 45 населенных пунктах, которая согласована с системой мониторинга Челябгидромета.

Анализ результатов радиационного контроля объектов окружающей среды показывает, что средний многолетний уровень МЭД гамма-излучения на территории зоны влияния ПО «Маяк» находится в пределах 10–14 мкР/час при среднем фоновом уровне по области в 12 мкР/час. Максимальные значения загрязнения атмосферных выпадений и аэрозолей воздуха фиксируются на юго-востоке предприятия в районе населенных пунктов Новогорный, Калининское, Худайбердинское.

Среднегодовые концентрации стронция-90 в воде реки Теча на всем протяжении в пределах области выше уровня вмешательства (согласно НРБ-99 – 5 Бк/л), цезия-137 – на порядок ниже уровня вмешательства (согласно НРБ-99 – 11 Бк/л). Среднегодовые концентрации стронция-90 и цезия-137 в воде реки Караболка на всем протяжении реки ниже уровня вмешательства: по стронцию-90 – в 1,3–2 раза, по цезию-137 – близки к фоновым.

Анализ результатов контроля доз облучения населения показывает, что в настоящее время совокупное воздействие деятельности предприятия и радиоактивного загрязнения вследствие прошлых радиационных аварий в целом для населения, проживающего в зоне влияния предприятия, не превышает действующего регламента на текущее техногенное облучение в 1 мЗв. Фактические уровни колеблются от 0,1 до 0,3 мЗв/год. Исключения составляют отдельные «критические» группы населения, проживающего в н.п. Муслимово, Худайбердинске и Новогорном, для которых регламент техногенного облучения в 1 мЗв/год превышен. Основными источниками техногенного облучения для этих групп населения являются пойма реки Теча и отчужденные территории ВУРСа, используемые в хозяйственных целях, селитебные территории населенных пунктов, расположенных вблизи санитарно-защитной зоны ПО «Маяк».

Изучение других источников радиационного воздействия на население, проживающее в зоне влияния ПО «Маяк», выявило ведущую роль природного радиационного фона. На территории ВУРСа и в бассейне реки Теча выявлены несколько аномально-высоких по концентрации радона зон. Жители некоторых населенных пунктов Каслинского и Кунашакского районов оказались под воздействием повышенного природного радиационного фактора. Этот фактор обеспечивает до 75 % вклада в суммарную эффективную дозу облучения, тогда как на долю техногенного облучения приходится только 2,5 %.

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 последст-

вий 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, подвергшихся 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 Муслимово 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.

Для улучшения медицинского обслуживания населения, проживающего на пострадавших территориях, областные специализированные медицинские учреждения, районные и местные учреждения здравоохранения были дополнительно обеспечены средствами федерального бюджета для приобретения диагностического и лечебного оборудования, медикаментов и расходных материалов, повышения квалификации медицинского персонала. На эти цели в рамках программы было выделено 40,2 млн. рублей (в ценах 2001 года), основная доля которых (77 %) была направлена в районные учреждения здравоохранения Аргаяшского, Каслинского, Кунашакского, Красноармейского, Сосновского районов и г.Кыштыма. Во всех центральных районных больницах созданы кабинеты ультразвуковой и функциональной диагностики, в г. Кыштыме организован и оснащен межрайонный

центр детской реанимации, для участковых больниц и фельдшерско-акушерских пунктов приобретены семь машин скорой помощи, оборудованы десять стоматологических кабинетов, в том числе в больницах Сосновского и Аргаяшского районов, г. Кыштыма, сел Русская Теча, Муслюмово и Сугояк. Более 400 человек прошли курсы повышения квалификации и получили специализацию по программе «Радиационно-гигиенические и медицинские аспекты радиационных аварий». Средства федеральной программы, направленные на обеспечение учреждений здравоохранения лекарственными препаратами, составили от 13 до 15 % от общего объема средств, направляемых на эти цели за счет основных источников финансирования таких расходов – областного и местного бюджетов, фонда обязательного медицинского страхования.

В 1996–2001 гг. областной детской клинической больницей организованы консультативные осмотры 6600 детей, проживающих на пострадавших территориях, 1670 детям оказана стационарная помощь. За весь период реализации программы обеспечены дополнительным питанием, витаминами, оздоровлены 18 000 детей, проживающих на пострадавших территориях.

За счет средств федеральной программы обеспечена постоянная деятельность двух Экспертных советов по установлению причинной связи заболевания, инвалидности и смерти с радиационным воздействием, созданных в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации в г. Челябинске и г. Озерске. В 1996–2001 гг. Советами рассмотрено в общей сложности 4829 дел из 68 регионов России и стран СНГ, из них в 1465 случаях (30 %) принято положительное решение.

На пострадавших территориях области, где в настоящее время проживает около 200 тысяч человек, введены в эксплуатацию и реконструированы 6 учреждений здравоохранения на 326 коек, в том числе: онкологический диспансер на 90 коек и хирургический корпус областной больницы на 57 коек в городе Челябинске; больница в селе Бродокалмак Красноармейского района на 50 коек и медсанчасть в г. Касли на 90 коек, для которых приобретено оборудование за счет средств программы; родильный дом в г. Кыштыме на 40 коек; фельдшерско-акушерский пункт в селе Сураково Кунашакского района на

25 посещений, амбулатория в селе Русская Теча на 40 посещений. Закончены работы по реконструкции детского отделения больницы в селе Багаряк Каслинского района, для которого за счет средств программы приобретено оборудование на сумму 100,0 тысяч рублей.

Средства федерального бюджета, направленные на охрану здоровья граждан, пострадавших от радиационного воздействия, позволили создать систему медицинского обслуживания таких граждан и их потомков первого и второго поколений, обеспечить выявление заболеваний на ранних стадиях и в раннем возрасте, повысить качество и эффективность диагностики и лечения заболеваний, обусловленных воздействием радиации.

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.

Из выделенных на реализацию программы 352,4 млн. рублей капитальных вложений (787,2 млн. рублей в ценах 2001 года) в отчетном периоде освоено (от общего объема капитальных вложений):

| | |
|---|----------|
| на строительстве объектов здравоохранения | – 23,2 % |
| на объектах жилищного строительства | – 24,0 % |
| на строительстве объектов образования | – 18,5 % |
| на объектах коммунального строительства | – 34,9 % |

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 соответствии с федеральным законом «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча». Всего в 1996–2001 гг. обеспечены жильем 432 семьи пострадавших.

Из числа строящихся объектов образования сданы в эксплуатацию общеобразовательные школы на 2162 места, в том числе: школа в райцентре Аргаяш на 904 места, школа в поселке Лазурный Красноармейского района на 864 места, школа в селе Березово Красноармейского района на 162 места, школа в селе Усть-Багаряк Кунашакского района на 192 места, детский сад-школа в селе Старо-Соболево Аргаяшского района на 25 мест, школа-сад в деревне Кубагушево Кунашакского района на 40 школьных и 25 дошкольных мест.

Сельские школы и учреждения культуры в населенных пунктах, где компактно проживает пострадавшее население, обеспечены за счет средств программы спортивным инвентарем, музыкальными инструментами, в том числе народными, для них пополнены фонды библиотек. В целом объем такой помощи составил в 1996–2001 гг. более 1,0 миллиона рублей (в ценах 2001 года).

Введены в эксплуатацию объекты коммунального строительства: 41,36 км газовых сетей, 4,39 км водоводов, 5,02 км линий электро-снабжения, 2 скважины питьевой воды в поселке Теченский Сосновского района.

Кроме того, сданы в эксплуатацию множество других объектов социального назначения. Построен мост через реку Теча в селе Бродокалмак Красноармейского района, по которому открыто движение по временной схеме.

Из областного бюджета на строительство объектов программы выделены средства в размере 233,4 млн. рублей (в ценах 2001 года). Средства были направлены на строительство областного онкологического диспансера, хирургического корпуса областной клинической больницы № 1, водозаборных сооружений, строительство 140-квартирного жилого дома в г. Касли, школы в селе Юлдашево, школы и детского сада в селе Кубагушево Кунашакского района.

За отчетный период на пострадавших территориях области введены в эксплуатацию 156 объектов социальной сферы. Количество

незавершенных объектов, строительство которых начато в 1992–1995 годах в рамках первой реабилитационной программы, сокращено на 60 процентов (с 256 до 100 объектов). Частично решены задачи по обеспечению населения пострадавших районов качественными услугами здравоохранения, образования, жилищно-коммунальной сферы. На 16 процентов сокращена очередь граждан, имеющих право на получение благоустроенного жилья в соответствии с федеральным законодательством.

При реализации программы в области агропромышленного производства и лесного хозяйства предусматривалось решение следующих основных задач:

- снижение уровней содержания радиоактивных веществ в продовольственной и непродовольственной продукции за счет коренного агромелиоративного улучшения естественных сенокосов и пастбищ, залужения малопродуктивной папши;
- повышение интенсивности сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства за счет увеличения применения местных органических и минеральных удобрений, повышения плодородия почв и урожайности сельскохозяйственных культур, улучшения агрохимических свойств почвы и предотвращения ее деградации (закисления);
- осуществление лесопосадок на неперспективных для использования в сельскохозяйственных целях участках загрязненной территории в пределах ВУРСа и пойменных частях реки Теча;
- развитие рыбного хозяйства на естественных водоемах пострадавших территорий;
- модернизация и техническое перевооружение предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и пищевых продуктов, в том числе с лечебно-профилактическими свойствами;
- совершенствование структуры и укрепление материально-технической базы сети ветеринарно-радиологического и ветеринарно-санитарного контроля;
- подготовка и повышение квалификации специалистов агропромышленного комплекса и лесного хозяйства.

Одним из приоритетных направлений специальных мероприятий по ведению сельского хозяйства на загрязненных территориях стало

создание долговечных культурных сенокосов и пастбищ для сельскохозяйственных животных, находящихся в личном пользовании жителей этих территорий. По данным санитарно-гигиенического мониторинга, в зимний период средние уровни содержания стронция-90 в молоке коров выше, чем в пастбищный. Это является следствием несанкционированного использования населением территории ВУРСа и поймы реки Теча для заготовки сена, которое служит источником повышенного поступления стронция-90 в организм человека через молоко.

Для упорядочения работ по увеличению продуктивности сенокосов и пастбищ были разработаны проекты землеустройства и перераспределения земель для 6 сельских и поселковых советов, включающих 35 населенных пунктов с населением 26,7 тыс. человек и общей площадью 25,3 тыс. га. Агромелиоративные работы по улучшению лугов и пастбищ выполнены на площади 4550 га.

Проведено сплошное агрохимическое и радиационное обследование земель и лесного фонда в границах санитарно-охранной зоны ВУРСа, на пострадавших территориях Аргаяшского района, санитарно-охранной зоне реки Теча. Обследовано 102,8 тысяч га земельных и 37,5 тысяч га лесных угодий.

На землях санитарно-охранной зоны ВУРСа, включенных в землепользование хозяйств, проводились работы по повышению плодородия почв, предотвращению их деградации (закисления) с использованием местных источников органических и минеральных удобрений. С этой целью проведено известкование кислых почв на площади 714 га, внесено 1165 тонн известьесодержащих материалов, под зерновые культуры и картофель внесено более 50 тыс. тонн торфа и органоминеральных удобрений, в том числе 2,5 тыс. тонн глауконита.

В пойме реки Теча проведена посадка и дополнение лесных культур на площади 385 га, которая таким образом исключены из сельскохозяйственного использования. В дальнейшем передаче в Гослесфонд для исключения из хозяйственного пользования подлежат еще 1,4 тыс. га пойменных земель.

На модернизацию и техническое перевооружение предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и пищевых продуктов на пострадавших территориях в 1996–2001 гг. направлено более 5,0 млн. рублей (в ценах 2001 года). Средства выделялись для приоб-

ретения оборудования по переработке мясных и молочных продуктов, производству хлеба, макаронных изделий, фасовке молочной и плодовой продукции с последующим возвратом выделенных средств поставкой готовой продукцией в учреждения социальной сферы пострадавших районов. В отчетный период приобретены: 2 мини пекарни, 2 вальцовых мельницы, 2 агрегата по производству макаронных изделий, полуавтомат-фасовщик жидких молочных продуктов, формовочно-упаковочная линия плодово-ягодной продукции, оборудование для молочных и колбасных цехов, картофелеуборочный комбайн. Общая сумма возвращенных в виде поставок готовой продукции средств составила на 1 января 2002 года 75 % от направленной на эти цели. Поставка продукции будет продолжена в 2002 году.

Система ветеринарно-радиологического и ветеринарно-санитарного контроля включает ежегодное обслуживание 17 контрольных пунктов в 8 хозяйствах санитарно-охранной зоны ВУРСа (Каслинский и Кунашакский районы), а также сеть из 19 стационарных участков контроля содержания радионуклидов в лесной растительности.

По данным многолетних наблюдений, содержание стронция-90 и цезия-137 в продукции растениеводства и животноводства, производимой в зоне контроля, в основном соответствуют санитарным нормам. Ограничениям по ведению сельскохозяйственного производства подлежат 2,5 тыс. га, средним – 3,5 тыс. га в Каслинском и Кунашакском районах. Основные принципы ведения сельскохозяйственного производства на загрязненных землях, включая основы повышения плодородия почв, подбора кормового рациона сельскохозяйственных животных, организации культурных сенокосов и пастбищ с приложением карт-схем соответствующих хозяйств изложены в «Руководстве по ведению агропромышленного производства и лесного хозяйства на территории санитарно-охранной зоны ВУРСа», разработанного и введенного в действие в рамках реализации программы.

По данным обследований лесного фонда, ограничения на лесопользование с предъявлением повышенных требований к контролю лесохозяйственной продукции введены на площади 10,5 тысяч га на территориях Каслинского и Кунашакского лесхозов.

На укрепление служб контроля загрязнения почв, сельскохозяйственной и лесной продукции радионуклидами и другими токсикантами направлено 2,5 млн. рублей (в ценах 2001 года).

Решение задач данного раздела программы позволило создать в области информационную и организационную основу для ведения сельского хозяйства на загрязненных территориях в изменившихся социально-экономических условиях. Принятые меры позволили избежать получения растениеводческой продукции, загрязненной выше установленных нормативов, на всех радиоактивно загрязненных территориях, снизить текущую дозу облучения в населенных пунктах, расположенных на реке Теча.

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, радиозокологическое, правовое просвещение и образование. Новую информацию в ходе слушаний получают законодатели, представители исполнительной власти, органов местного самоуправления, ученые, пресса. В работе слушаний, кроме жителей Челябинской области, приняли участие депутаты Государственной Думы

РФ, делегации Курганской, Свердловской, Тюменской областей, республик Башкортостан и Татарстан. По результатам слушаний приняты и направлены обращения в адрес Президента, Председателя Правительства, Государственной Думы Российской Федерации. В общей сложности в слушаниях приняли участие более двух тысяч человек.

Важным инструментом организации обратной связи с населением пострадавших территорий служат для органов исполнительной власти области социологические исследования. За отчетный период в рамках мониторинга социально-психологического состояния населения проведено шесть опросов по изучению мнения населения, проживающего на загрязненных территориях, общественно-политических объединений и исполнителей федеральной программы по широкому кругу вопросов, связанных с радиационной проблематикой. Полученная информация помогает органам исполнительной власти в принятии управленческих решений, позволяет критически оценить результаты деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

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», «Инфор», 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»), сформирован видео архив и фото архив общественных слушаний.

С целью укрепления информационного взаимодействия исполнительных органов власти и средств массовой информации по вопросам радиационной безопасности в 2000–2001 гг. организовано 7 семинаров для представителей СМИ. В работе семинаров приняли участие более 100 журналистов из 20 областных, городских и районных СМИ (Челябинск, Магнитогорск, Озерск, Кыштым, Каслинский, Красноармейский, Кунашакский и Сосновский районы). По результатам семи-

наров подготовлены теле- и радиопередачи, газетные публикации, освещающие деятельность органов государственной власти по ликвидации последствий радиационных аварий в Челябинской области.

За счет средств федерального бюджета оказана финансовая и организационная поддержка научным конференциям и симпозиумам, основной целью которых является вовлечение российской и международной научной общественности в решение радиационных проблем региона, привлечение международной общественности в лице правительственных и неправительственных организаций к реализации совместных проектов и оказанию благотворительной помощи пострадавшему населению. Представители администрации области активно участвовали в подготовке и работе следующих научных форумов: научно-практической конференции «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом, их утилизация и захоронение» (1996 год), Втором международном симпозиуме «Хроническое радиационное воздействие: возможности биологической индикации» (2000 год).

Работа по вовлечению населения, общественности и средств массовой информации в решение вопросов преодоления последствий радиационных аварий в Челябинской области дала возможность продемонстрировать открытый и конструктивный характер деятельности органов власти области при организации таких работ, начать переход от конфронтации с представителями общественно-политических объединений экологической направленности к цивилизованному диалогу и конструктивному сотрудничеству. Эти усилия, несомненно, послужат укреплению эколого-радиационной безопасности Южного Урала.

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

5.1. Пути восстановления контроля над геополитическим пространством России в Центрально-азиатском регионе

За последние 10–15 лет геополитическое положение нашей страны претерпело существенные изменения практически на всех стратегических направлениях.

Это и неудивительно. На месте некогда единого огромного государства – Союза ССР – возникла группа самостоятельных геополитических субъектов. В их числе Российская Федерация, обретшие госу-

дарственный суверенитет бывшие союзные республики, некоторые непризнанные квазигосударственные образования, которые, тем не менее, также являются вполне самостоятельными геополитическими субъектами (Абхазия, Приднестровская Молдавская Республика, Южная Осетия).

Ныне население России составляет лишь 54,3 % населения СССР. Территория России составляет 76,2 % территории СССР.

Заметно изменилась конфигурация того территориального массива, которым располагает Россия. Это остро почувствовали на себе пограничники, которым вместо обустроенной государственной границы на рубежах СССР, досталась большая по протяженности новая необустроенная государственная граница России. Это особенно заметно в зоне ответственности Юго-Восточного регионального управления ФПС России (ЮВРУ ФПС России), где динамика геополитических процессов в Центральном-азиатском регионе (ЦАР) сказалась на изменении роли России как геополитического субъекта в этом регионе.

На основе небольшого исторического экскурса можно было бы оценить перспективы восстановления роли России в этом регионе, либо, как минимум, смягчить последствия неизбежного процесса ослабления такой роли.

Наконец, важно выработать практические рекомендации по восстановлению утраченных позиций страны в геополитическом пространстве региона, закреплению удерживаемых пока позиций, а также – ввиду определенной деградации подконтрольного России геополитического пространства – управлению этим процессом с наименьшими для нас потерями, а по возможности и с компенсирующими потери приобретениями.

Не вдаваясь в далекую историю, выделим четыре основных этапа участия России в геополитическом процессе на юго-востоке:

1. Этап установления контроля над ЦАР или включения его в геополитическое пространство России (начало XVIII в. – 70-е годы XIX в.).

Начало этого этапа связано с комплексом мер оборонного, защитного характера. Так, в 1720–1750 гг. была создана непрерывная система укрепленных пограничных линий от р. Яик (Урал) до Иртыша, прикрывавших Сибирь и Урал от возможных набегов кочевников

со стороны Казахских степей. Практически одновременно соседями были сделаны встречные шаги – добровольные (либо по принуждению третьих стран, представлявших серьезную угрозу для соседей): в 1731 г. в связи с опасностью джунгарского нашествия хан Младшего жуза Абулхайр принял подданство России. В 1740–1742 гг. присягу России принесли казахи Среднего жуза. Из-за удаленности территории Старшего жуза аналогичные просьбы от его ханов не удалось тогда реализовать.

В отношении казахов царское правительство первоначально не шло дальше установления вассальной зависимости новых подданных. Не было возможности, да и острой необходимости в установлении полного контроля над огромным, отдаленным и слабо обжитым регионом. Да и сами киргиз-кайсаки (казахи), совершая регулярные набеги, представляли собой угрозу для российской территории и жителей приграничья.

Фактически государственной границей российской империи вплоть до второй четверти XIX в. оставались Оренбургская и Сибирская укрепленные линии. До 1868 года по ним проходила таможенная черта для русско-азиатской торговли.

С начала XIX в. (1801–1808 гг.) ответственность за охрану этих линий была возложена на Оренбургское и Сибирское казачьи войска.

С 20–40 гг. в Казахстане происходил переход от вассальной зависимости к введению прямого российского управления. Российские войска продвигались в Степь.

С 30–40 гг. XIX в. действия России на Юго-Восточном направлении из оборонительных стали наступательными. В 1838–1840 гг. был предпринят поход русских отрядов в Хиву. Аналогичные походы были предприняты в 1847–1848 гг.

Различение этапов (завоевания и освоения завоеванного) носит условный характер. События того и другого рода накладывались друг на друга и могли происходить одновременно. Это вполне понятно: в то время как на периферии области велись активные военные действия, во внутренних районах уже шла организаторская работа по налаживанию государственного управления, хозяйственной жизни и закреплению обретенных позиций.

В 1845–1846 гг. большинство правителей Старшего жуза добровольно перешло в российское подданство. Создаются укрепленные линии по Сырдарье до крепости Ак-Мечеть и от Семипалатинска до Верного (Алма-Ата). С 1856 года основной задачей стало соединение Сырдарьинской и Сибирской линий.

После перерыва, вызванного Крымской войной, русские войска возобновили в 1864 году продвижение в Среднюю Азию. Основные усилия по установлению контроля над Средней Азией пришлось на период 1847–1876 гг. В 1865 году был взят Ташкент, в 1868 г. – Самарканд и была покорена Бухара. В 1873 году была аннексирована Хива, а в 1876 г. – присоединено Кокандское ханство.

Боевые действия по расширению зоны геополитического контроля продолжались и после этого. Так, в 1880–1881 гг. была присоединена Ахалтекинская территория (Туркмения), в 1884 г. был завоеван Мервский оазис. В 1887 году были присоединены территории между Аму-Дарьей и Мургабом. Но фактически все уже было решено еще в 70-е годы.

2. Этап освоения ЦАР (70-е годы XIX в. – XX в.).

Как уже отмечалось, освоение региона шло параллельно с его завоеванием. Проводилось комплексное изучение новых территорий. В 1870–1873 гг. предпринято первое путешествие Н.М. Пржевальского в Центральную Азию. Тогда же было развернуто дорожное строительство, поскольку власти прекрасно понимали, что тот, кто создает транспортную инфраструктуру, закладывает важнейшие основы государственности в осваиваемом регионе. В 1886 году было начато строительство Закаспийской железной дороги (Красноводск – Ташкент). Активно осваивался путь в Среднюю Азию через Каспий. Железная дорога Оренбург – Ташкент открыла выход среднеазиатскому хлопку и резко оживила торговлю Центральной России с Казахстаном и Средней Азией.

Передовая русская наука и культура способствовали развитию культуры народов ЦАР. В XIX в. заявили о себе видные деятели национальной культуры – казахский просветитель Чокан Валиханов, узбекский поэт-демократ Мухаммед Мукими и др.

Наряду с этим шло политико-дипломатическое оформление территориальных приобретений путем заключения договоров с местными

правителями и разделении сфер геополитического влияния с основным геополитическим конкурентом России в этой части света – Англией, бывшей в то время мировым центром силы. В 1885 году был подписан Лондонский протокол об Афганистане, в 1895 г. – достигнуто соглашение о разделе сфер влияния России и Англии в области Памира.

Все это позволило, установив границы контролируемого геополитического пространства по труднопреодолимым естественным рубежам в горах, окаймляющим Среднюю Азию с юга и востока, ликвидировать возможности использования среднеазиатского региона в качестве плацдарма для враждебных действий на южных границах России.

Благодаря столыпинским реформам пробудились к активной социально-экономической жизни широкие слои населения империи. Интенсивно развивалось переселенческое движение из Европейской России в Сибирь и Среднюю Азию.

Уже с начала XX в. Центрально-азиатский регион стал особенно динамично развиваться вместе со становлением капиталистического хозяйства в метрополии. Этому способствовало наличие дешевой рабочей силы и стремление местной знати выгодно вложить накопленные ею финансовые ресурсы.

За этот период (1907–1914 гг.) посевы хлопчатника увеличились с 342 до 508 тыс. десятин, сбор хлопка-сырца возрос с 18 до 29 млн. пудов. Доля среднеазиатского хлопка в снабжении текстильной промышленности России поднялась с 32,6 % в 1900 г. до 55 % в 1913 г.

Все это не только создавало инфраструктуру производственной кооперации, но и предопределяло общность исторических судеб народов метрополии и колоний.

Мощным стимулом для ускоренной интеграции Центрально-азиатского региона в геополитическое пространство России стал социалистический эксперимент, предпринятый Советской Россией. На его волне начал развиваться процесс становления национальной государственности. В 1918 году была провозглашена Туркменская АССР, а в 1920 г. – Киргизская (Казахская) АССР. Кроме того, существовали Хорезмская и Бухарская народные советские республики (1920 г.). В 1924–1925 гг. произошло национально-государственное размежевание советских республик Средней Азии. С появлением Узбекской, Туркменской ССР и Таджикской АССР (в составе Узбекистана), а

также Казахской АССР и Кара-Киргизской автономной области (в дальнейшем Киргизской АО в составе РСФСР) сложилась более четко выраженная геополитическая субъектность вновь возникших акторов геополитического процесса в ЦАР.

Дальнейшей интеграции региона в геополитическое пространство Советского Союза способствовало открытие в 1930 году движения по Турксибу протяженностью 1452 км. Это был второй, северо-восточный выход из российского пространства (наряду с имевшимся северо-западным выходом на Оренбург).

В условиях гитлеровской агрессии часть демографического и промышленного потенциала была передислоцирована из Европейской части страны в Среднюю Азию. Многие из переселенцев, эвакуированных из европейской части России так и остались в этом регионе, где они были обеспечены работой на новых, созданных здесь производственных площадках.

В советское время регион быстро развивался. Казахстан стал одной из основных баз цветной металлургии страны. Караганда превратилась в третью угольную базу СССР. Попытка освоения целинных земель Казахстана в интересах наращивания зернового производства особого успеха не имела, но она была важна уже самим фактом привлечения внимания всей страны к интересам региона.

В республиках Средней Азии были построены крупные текстильные предприятия. Развивались энергетика, цветная металлургия, машиностроение.

В военную инфраструктуру страны прочно вошли оперативно-стратегические объединения – Среднеазиатский и Туркестанский военные округа. На территории региона были развернуты стратегически важные объекты ПВО и системы контроля космического пространства.

3. Этап утраты контроля над ЦАР (с 80-х годов XX в.).

Снижение интереса к региону было обусловлено глубоким системным кризисом, в который вступила страна в 70-х годах. Правда, интерес этот несколько возрос из-за мирового энергетического кризиса, на фоне которого оказалась востребованной нефть Западной Сибири. Вырученные за нее 250 миллиардов долларов на некоторое время замедлили развитие кризиса. Тем не менее именно в начале 70-х годов была предпринята очередная, но уже последняя реальная по-

пытка модернизации в форме «возврата к ленинским нормам государственного управления», т.е. перехода подлинной власти от Политбюро ЦК КПСС к Совету Министров.

Коррупция, распространившаяся в стране во время «застоя», приобрела особый размах в Казахстане и республиках Средней Азии. Среди наиболее заметных эпизодов – так называемое «узбекское дело» (уголовное дело, возбужденное в 1983 году против начальника ОБХСС Бухарского облисполкома Музафарова), известное также как «клопковое дело». В ходе следствия покончил жизнь самоубийством первый секретарь ЦК Компартии Узбекистана Ш. Рашидов. Его место занял И.Б. Усманходжаев, но и его не миновали обвинения во взяточничестве и злоупотреблениях. В 1985 году был арестован бывший заместитель министра внутренних дел Узбекистана А. Кахраманов. Обвинения были предъявлены многим представителям партийно-государственной элиты Узбекистана (управляющему делами ЦК Компартии Узбекистана Т. Умарову, министру внутренних дел Х.Х. Яхьяеву, Председателю Президиума Верховного Совета Узбекистана А. Салимову и многим другим).

Тогда был нарушен сложившийся негласный сговор союзного центра и местных элит, которым за преданность и послушание доверялась часть средств союзного бюджета. Ю.В. Андропов нарушил эту практику. Негласное соглашение было разорвано. Участники сделки из республик ЦАР были подвергнуты жестоким наказаниям и унижениям. Ответ местных элит, отмечает Р.Г. Пихоя, не заставил себя ждать. Уже в конце 1986 года впервые пришлось столкнуться с беспрецедентными по силе национальными волнениями, не прекращавшимися до последних дней существования СССР и по политической инерции пережившие СССР.

Все последующие действия властей лишь усугубляли кризисные явления. Процесс дезинтеграции, начавшийся в период политического безвременья, усилился в результате фактического самоустранения М. С. Горбачева от проведения реальной национальной политики. Решающий удар по структуре единого геополитического пространства был нанесен с приходом Б. Н. Ельцина, и до последнего времени внимание к этому региону оставалось явно недостаточным. Безынициативная неэффективная политика России в ЦАР облегчает США, Тур-

ции и другим ее геополитическим конкурентам решать задачу перехвата контроля над этим регионом в ущерб коренным интересам России.

В результате распада СССР страны ЦАР оказались в положении плохо приспособленных фрагментов бывшего советского пространства, кусков некогда единого народнохозяйственного комплекса.

В попытке выжить в сложившейся ситуации эти страны вряд ли могут рассчитывать на серьезные ресурсы Запада, для которого они не представляют особого интереса. Исключение составляют политические возможности противостояния интеграционным устремлениям России, создания угроз для третьих стран и оказание помощи в борьбе с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и оружия. Власти Киргизии, например, не только весьма довольны тем, что иностранные военные обеспечивают им дополнительные гарантии безопасности, но и рады неожиданному притоку валюты: за каждую посадку военно-транспортного самолета С-17 на авиабазе Манас выплачивается 7 тыс. долларов. Всего американцы (все расходы по пребыванию на базе оплачивают они) тратят на Манас около 20 млн. долларов в год. При этом Киргизия традиционно входит в число ближайших союзников Москвы внутри СНГ и состоит во всех пророссийских межведомственных объединениях (ЕврАзЭС, таможенное соглашение, Договор о коллективной безопасности). Кроме того, Бишкек вместе с Россией, Китаем, Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном входит в Шанхайскую организацию сотрудничества («Шанхайская шестерка») – политическую организацию, которая делает практические шаги к трансформации в военный союз.

Очевидно, что все страны региона пытаются налаживать отношения по всем азимутам, чтобы отовсюду получать необходимые ресурсы, шантажируя партнеров перспективой сближения с третьей стороной. Так, Китай будут подталкивать к сотрудничеству, пугая переориентацией на США или Россию, нас будут заставлять раскошелиться туманной угрозой сближения с США и Китаем и т.д.

На это обречены и куда более развитые страны, вышедшие из бывшего СССР – Украина, готовая «несанкционированно отбирать» (т.е. воровать!) газ из магистральных трубопроводов, и даже Прибалтика, которая скоро вступит в НАТО, а затем и в ЕС, но развивается в определенной степени за счет российского транзита, а также развер-

тивания производств транснациональных корпораций, ориентированных на российский рынок.

4. Этап восстановления контроля над ЦАР (прогноз).

Несмотря на неудачи, поражения и потери предыдущего этапа, степень экономической и культурной интеграции республик ЦАР в российское экономическое и культурное (информационное) пространство остается весьма высокой. Это дает основание надеяться на то, что нынешний этап и характерное для него состояние невнимания к соседнему региону, с которым всегда были связаны наши интересы, сменится более разумным. Следует уточнить, что речь идет не о неизбежном повороте, а о возможности, которую еще нужно реализовать.

Важно отдавать себе отчет в том, что самоустранение, бездеятельность, высокомерное довольство немного более высоким уровнем жизни парализует Россию как участника геополитического процесса в этом регионе. И если мы и далее откажемся замечать ослабление собственной традиционно сильной геополитической позиции в этом ключевом регионе Евразии и мира, то конкуренты в мировой политике лишат нас безвозвратно возможности участвовать в решении исторических судеб близких для нас стран. А это значит, что и собственную историческую судьбу придется решать не нам, а кому-то более деятельному и по-своему заинтересованному.

Нельзя забывать, что становление геополитической самостоятельности стран ЦАР смещает акценты в нашем взаимодействии с ними. Многие из этих изменений объективно неизбежны. Но даже в этом случае уступки наши должны сопровождаться наименьшими потерями, а может быть даже определенной асимметричной выгодой для России.

5.2. Особенности обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в приграничных районах

Более чем на 61 тысячу километров протянулись границы Российской Федерации. Свыше 13,5 тыс. км приходится на Государственную границу на новых рубежах, прежде не охраняемых. Из 89 субъектов Российской Федерации 45 являются приграничными, в их числе – 24 субъекта приобрели статус приграничных после распадом СССР.

Самая протяженная граница на суше у России с Казахстаном – 7,5 тыс. километров. Из них 6,5 тыс. километров (6 477,4 км) контролируются Юго-Восточным региональным управлением ФПС России, соединения, части и подразделения которого дислоцируются на территории 19 субъектов Российской Федерации. На территориях 10 приграничных субъектов 63 района непосредственно примыкают к российско-казахстанской границе. В этих районах расположено более 1500 населенных пунктов и проживает свыше 3 млн. человек.

Политическая обстановка у юго-восточных границ России формируется в процессе сложного геостратегического переустройства и пересмотра всей системы международных отношений. Она характеризуется динамичностью, крайней нестабильностью, ростом напряженности, периодическим обострением существующих и вновь возникающих кризисных ситуаций.

Анализ современной обстановки свидетельствует, что вектор потенциальной угрозы национальной безопасности Российской Федерации постепенно смещается на южные и юго-восточные рубежи – на Кавказ и в Центральную Азию. Именно эти регионы все больше выходят в центры глобальных геополитических интересов ведущих мировых и региональных держав, борющихся за право контроля и обладания колоссальными природными богатствами и путями их транспортировки на мировые рынки.

Геополитическая ситуация на южном и юго-восточном направлениях.

Для того чтобы детально говорить об особенностях обеспечения пограничной безопасности в приграничных районах Российской Федерации следует остановиться на геополитической обстановке, складывающейся в Центрально-азиатском регионе.

В настоящее время приоритетным направлением во внешней политике России является взаимодействие со странами СНГ. Все постсоветское пространство составляет зону ее жизненно важных интересов в области экономики, обороны, национальной безопасности.

«Евразийские Балканы» включают девять стран: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан, Азербайджан, Грузию, Армению, Афганистан. Весь этот регион представляет собой край-

не важный стратегический узел, так как народы его населяющие обладают огромной социальной динамикой, древнейшими традициями.

«Евразийские Балканы» – одна из самых уязвимых точек геополитического пространства, и не случайно, именно эти территории традиционно были ареной жестких военных столкновений между Россией, Турцией и Ираном. Контроль над Кавказом открывает выход к теплым морям и каждое передвижение границы к югу означает существенный выигрыш. Первоначально, почти все республики были убеждены в том, что отделение от России откроет для них возможность экономического процветания. Но в действительности, они оказались не готовы к принятию нового независимого статуса, а также к развитию нового регионального сотрудничества.

Произвольно установленные границы в советский период между бывшими республиками бывшего СССР в наши дни стали потенциальным источником разнообразных конфликтов. Границы были отмечены в соответствии с этническим принципом и отражали интерес Кремля в сохранении внутренних разногласий, что привело к большой подчиненности южного региона центру.

Если Армения, Грузия, Азербайджан образованы на основе подлинно исторически сложившихся наций, то пять новых государств Средней Азии скорее находятся на этапе создания нации.

Особую геополитическую роль в этом регионе играет Армения – традиционный союзник России на Кавказе. Армению населяет арийский народ, ясно осознающий свою природу и родство с индоевропейскими народами. В то же время армяне – народ христианский и геополитическая связь с Россией осознается ими очень живо. Их земли крайней стратегической значимости, так как через Армению лежит путь из Турции в Азербайджан и далее в Среднюю Азию.

Азербайджан является основным хозяином богатств бассейна Каспийского моря. По территории Азербайджана проходят нефтепроводы, которые тянутся к Турции, а это может помешать России влиять на политику новых государств Средней Азии. Азербайджан уязвим для давления со стороны России с севера и Ирана с юга. На северо-западе Ирана проживает в два раза больше азербайджанцев, чем на самой территории Азербайджана. Давление со стороны России и

Ирана происходит в целях ограничения его деловых отношений с Западом. Этнически Армения и Азербайджан достаточно однородны.

В Грузии около 30 % из 6 млн. населения являются национальными меньшинствами. После распада Советского Союза осетины и абхазцы воспользовались внутренней политической борьбой в Грузии, чтобы попытаться выйти из состава государства. Россия поддерживала эти выступления с целью заставить Грузию остаться в СНГ, а также вынудить ее оставить российские военные базы на территории Грузии, чтобы закрыть доступ Турции к региону.

Средняя Азия представляет собой большую часть евразийской суши, тянущуюся от северо-казахских степей до побережья Аравийского моря. Четыре из пяти независимых государств Средней Азии являются частью тюрко-язычного мира. Все шесть стран являются мусульманскими. Долгое время многие из них находились под переходящим влиянием Персии, Турции, Российской империи. Из пяти новых независимых государств Средней Азии Казахстан и Узбекистан играют, пожалуй, самую важную роль. Благодаря своим географическим масштабам и местоположению Казахстан защищает другие страны от прямого физического давления со стороны России.

Интеграция Казахстана в общий континентальный блок с Россией – основа всей континентальной политики. Здесь важно прервать влияние Турции на этот регион. Большое значение имеет тот факт, что примерно 35 % из 18 млн. человек населения Казахстана приходится на долю русских.

Узбекистан казахи считают своим главным соперником в борьбе за лидерство в Средней Азии. Он имеет многочисленное (около 25 млн. чел.) и более однородное по сравнению с Казахстаном население. Более высокие темпы рождаемости узбеков и постепенный уход из страны русских, привели к тому, что в ближайшее время около 35 % населения страны станут узбеками.

Политическая элита страны называет новое государство прямым потомком средневековой империи Тамерлана (1336–1404 гг.), столица которого Самарканд стала признанным региональным центром изучения религии, астрономии и искусств.

Национальная однородность Узбекистана, национальное самосознание внушают страх правителям Туркменистана, Кыргызстана и

даже Казахстана, что лидерство этой страны в регионе может перерасти в полное господство. И это обстоятельство во многом препятствует развитию регионального сотрудничества.

Внутренняя обстановка в Узбекистане так же этнически напряжена. Часть южного Узбекистана, особенно вокруг важных исторических и культурных центров – Самарканда и Бухары заселена таджиками, которые по-прежнему не довольны границами, установленными Москвой.

Более остальных однороден в этническом отношении Туркменистан. Около 75 % от его 4,5 миллионного населения являются туркменами, 10 % составляют узбеки и русские.

Туркменистан расположен на относительно отдаленном расстоянии от России. Узбекистан и Иран играют для него более важную роль. Основным источником государственного дохода – природный газ, который при умелом руководстве государством может обеспечить процветание народу Туркменистана.

Население Кыргызстана отличается большим этническим разнообразием. Сами киргизы составляют около 55 % от всего населения страны, узбеки – около 13 %, русские – около 20 %. Кыргызстан богат природными ископаемыми, имеет красивую природу, но, находясь между Китаем и Казахстаном, зависит от успехов Казахстана в сохранении независимости.

Таджикистан лишь несколько более однороден в этническом отношении. Из 6,5 млн. населения Таджикистана менее 2/3 являются таджиками, более 25 % – узбеками, 3 % – русскими. Таджики – мусульмане индоевропейского происхождения, этнически близкие к иранцам и афганцам. Этническая ситуация осложняется из-за многочисленного присутствия таджиков в районах за границей страны, в частности, в северо-восточном Афганистане. Часть Таджикистана – Горный Бадахшан расположен совсем недалеко от Пакистана и Индии. Несмотря на то, что эти зоны почти непроходимы, сама Горно-Бадахшанская область имеет глубокий геополитический смысл. Она населена исмаилитами, исламской еретической сектой, которая является выражением самого крайнего шиизма. Эта религиозная специфика Бадахшана и его стратегическое положение дает возможность активно участвовать в решении важнейших геополитических проблем –

пакистано-индийские войны, национально-освободительная война в Тибете и т.д. Связь Бадахшана с остальным Таджикистаном не очень крепка. Причиной являются религиозные и клановые противоречия.

Еще один фактор ослабления региональной стабильности – проживание таджиков в Афганистане по численности такое же, как и в Таджикистане.

На сегодняшний день Афганистан только формально считается национальным государством. Его 22 миллионное население этнически резко разобщено, а разногласия между пуштунами, таджиками, узбеками, хазарами велики и усиливаются. Поэтому национальные различия являются доминирующим фактором политической жизни страны.

Сегодня в государствах Средней Азии наблюдается процесс, когда население переходит от первоначального кланового и племенного самосознания к национальному осознанию, что подкрепляется усиленным воздействием ислама. Возрождению ислама в этих государствах содействует Иран и Саудовская Аравия.

Процесс исламизации региона может повлиять и на мусульман, находящихся в России (13 % населения).

Причиной значительного усиления нестабильности в описываемом регионе являются два крупных союзных государства, каждое из которых с исторической точки зрения имеет имперский, религиозный, культурный и экономический интерес к региону – Турция и Иран, которые проявляют непостоянство в своей геополитической ориентации. Внутренняя ситуация в этих странах важна для всего региона. И если она дестабилизируется, весь регион рискует быть вовлеченным в массовые беспорядки. Обе страны являются средними по своим масштабам державами с сильными региональными устремлениями и чувством своей исторической значимости.

Таким образом, можно сделать вывод, что в связи с доступом к ресурсам региона возникают цели, которые возбуждают национальные амбиции, разжигают исторические претензии, возрождают имперские интересы. Ситуация еще более осложняется внутренней нестабильностью азиатских стран, серьезными внутренними проблемами, свойственными им. Все они имеют границы, которые являются либо объектом претензий соседей, либо зонами этнических обид. Многие из этих стран являются национально однородными, а некото-

рые уже вовлечены в территориальные, этнические и религиозные беспорядки, что, естественно, отражается на состоянии национальной безопасности Российской Федерации.

Роль и место пограничной безопасности в системе национальной безопасности страны.

Защита и охрана Государственной границы и приграничной территории осуществляются в целях предотвращения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства от воздействия различных угроз. Поэтому можно утверждать, что важнейшей составляющей национальной безопасности является *пограничная безопасность государства*. Пограничная безопасность означает защищенность жизненно важных интересов личности, общества, государства на Государственной границе и приграничной территории.

Опасность для жизненно важных интересов личности, общества, государства исходит от различных источников. В качестве источников опасности выступают материальные объекты, способные нанести материальный ущерб интересам государства на границе и приграничной территории, причинить вред личности, обществу и государству, и нематериальные субъекты социального и иного свойства, негативно воздействующие на систему, обеспечивающую национальную безопасность на Государственной границе и приграничной территории, духовную сферу человека, его отношение к выполнению воинского долга по защите Отечества.

Основные угрозы безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве: территориальные притязания, незавершенность международно-правового оформления Государственной границы России, проявление национализма, этнического и религиозного сепаратизма, противоречия религиозного характера, расширение экономической и демографической экспансии, расхищение национальных богатств Российской Федерации, активизация контрабандной деятельности, массовый вывоз капитала и стратегически важных ресурсов и товаров, нестабильность обстановки вследствие снижения жизненного уровня населения, этнических конфликтов и вынужденных миграционных процессов, трансграничная организованная преступность и терроризм, региональные вооруженные конфликты вблизи Государственной границы, распространение и накопление оружия и других средств

вооруженной борьбы в приграничных с Россией регионах, аварий, катастрофы и стихийные бедствия с трансграничным переносом.

Комплексные пограничные угрозы классифицируются и по масштабу влияния, подразделяясь на пограничные стратегические, пограничные региональные, пограничные оперативные, пограничные тактические.

Пограничные стратегические угрозы – это угрозы, исходящие от какого-либо сопредельного государства, группы сопредельных государств или отдельных субъектов Российской Федерации, потенциально создающие возможность возникновения на Государственной границе и приграничной территории вооруженных конфликтов, ослабляющих национальную безопасность России, ее территориальный суверенитет и целостность территории.

Пограничные региональные угрозы – это угрозы регионального уровня, исходящие от какого-либо сопредельного государства или отдельного субъекта Российской Федерации, потенциально создающие возможность возникновения в том или ином регионе на Государственной границе и приграничной территории вооруженного конфликта и ослабляющие национальную безопасность России, ее территориальный суверенитет и целостность территории.

Пограничные оперативные угрозы – это угрозы на участке пограничного округа, группы пограничных войск, дестабилизирующие обстановку на Государственной границе и приграничной территории, исходящие от сопредельных государств и субъектов Российской Федерации.

Пограничные тактические угрозы – это угрозы на участке пограничных соединений, частей и подразделений, связанные с опасностью нарушения режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу, режима в исключительной экономической зоне, с возможностями осуществления контрабанды и другой противоправной деятельности преступных группировок, незаконной миграции, террористических акций, создания очагов напряженности на Государственной границе и приграничной территории.

По своему масштабу, содержанию и значимости тактические и оперативные угрозы могут перерасти в региональные и стратегические.

Пограничная Служба Российской Федерации является важнейшим элементом системы обеспечения национальной безопасности России. Согласно ст. 3 ФЗ «О Государственной границе Российской Федерации», охрана границы является неотъемлемой составной частью государственной системы обеспечения безопасности Российской Федерации. Непосредственная организация охраны границы, реализация государственной пограничной политики в целом возложена на ФПС РФ, которая координирует деятельность Федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов самоуправления по обеспечению национальной безопасности на Государственной границе и пограничной безопасности страны.

Современное геополитическое положение России, огромные размеры ее территории, политические и экономические реалии сегодняшнего дня имеют особое значение при решении задач, связанных с обеспечением национальных интересов и безопасности России в сфере защиты и охраны ее Государственной границы.

Угрозы национальным интересам и безопасности Российской Федерации в ее пограничном пространстве проявляются в следующем:

Первое – в незавершенности международно-правового оформления Государственной границы Российской Федерации с Республикой Казахстан, что в свою очередь:

- препятствует созданию системы обеспечения безопасности Российской Федерации и способствует развитию угроз национальным интересам России на юго-восточных рубежах;
- ограничивает полномочия органов государственной власти, изложенные в Законе РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и основных положениях «Основ пограничной политики Российской Федерации»;
- затягивает решение вопроса по определению правового статуса мест осуществления пограничного контроля на границе и обустройство пунктов пропуска, согласно предъявляемым требованиям;
- позволяет участникам противоправных действий уходить от ответственности за совершенные правонарушения на Государственной границе;

- создает трудности в воспитании у военнослужащих и российских граждан чувства патриотизма и любви к Родине, порождает у них неуверенность в своих действиях по защите суверенитета и неприкосновенности территории России;

- подрывает авторитет субъектов охраны и защиты Государственной границы в глазах российской общественности и в особенности населения приграничья;

- формирует у граждан правовой нигилизм, необязательность четкого исполнения законов, правил и предписаний.

Второе – в проявлении национализма и этнического сепаратизма. Так, в Республике Казахстан фактически проводится политика вытеснения лиц некоренной национальности и в особенности русскоязычного населения. За последние годы Казахстан покинули более 1,3 млн. человек. Наиболее интенсивно отток населения происходит из северных, ранее промышленно развитых областей республики. Выше 80 % всех мигрантов принимает Россия.

С уменьшением числа русскоязычных жителей в северных областях Казахстана отмечается увеличение численности казахского населения, а также чеченцев, ингушей и азербайджанцев. Притеснение и создание на приграничной территории нетерпимых для проживания русскоязычного населения условий вынуждает последних покидать места постоянного проживания в надежде на спокойную жизнь на территории РФ. Следствием иммиграции в приграничные районы Российской Федерации являются конфликты на почве национальной розни. Такие проблемы особенно заметны в Акбулакском районе Оренбургской области.

Длительная процедура оформления гражданства Российской Федерации лишает людей возможности зарегистрироваться по новому месту жительства, на законных основаниях устроиться на работу, получать квалифицированную медицинскую помощь, что влечет за собой череду правонарушений, совершаемых претендентами на российское гражданство, значительная часть которых избирает местом постоянного жительства именно приграничные районы в надежде использовать связи, оставшиеся на сопредельной территории. Низкий уровень жизни коренного населения, безработица, отсутствие идеологической работы

– вот некоторые из причин конфликтов между коренным населением приграничных районов и лицами, прибывшими из-за границы.

В приграничных районах РФ также расположены несколько крупных национальных диаспор, создающих дополнительную напряженность. Между ними практически открыто идет борьба за криминальные сферы влияния. Деятельность этих групп, в том числе, направлена на поиск и отработку каналов противоправной деятельности через Государственную границу. При этом деятельность большинства из них стала носить не временный (сезонный), а постоянный характер. Члены указанных национальных группировок прописываются на временное или постоянное жительство в приграничных районах, скупают недвижимость. В каждой группировке имеется старший, который решает финансовые вопросы, распределяет доходы, разбирает конфликты внутри группировки и с другими криминальными структурами, поддерживает дисциплину и порядок внутри группы.

Так, на территории Купинского, Баганского, Карасукского районов Новосибирской области проживают чеченская и ингушская диаспоры, которые поддерживают отношения с чеченской диаспорой проживающей на территории Павлодарской области РК. Основной источник доходов этих граждан – коммерческая деятельность. Учитывая особенности их национального менталитета не трудно сделать вывод о возможных попытках ведения противоправной деятельности через российско-казахстанскую границу. Аналогичные ситуации могут складываться на участках Саратовского, Оренбургского, Орского и Бузулукского пограничных отрядов.

Третье – в широкомасштабной идеологической экспансии Запада и исламского фундаментализма.

Духовный вакуум, образовавшийся после окончательного отказа от коммунистической идеологии, стремительно заполняется чуждыми российскому менталитету верованиями и учениями. В приграничных районах активизировали свою деятельность такие нетрадиционные для России зарубежные конфессии, как методисты, даосисты, харизматы, бахаисты, коптская церковь, церковь Муна, присвитерианская церковь, Армия спасения, Свидетели Иеговы и др. Они внедряют в сознание россиян духовные ценности и ориентиры, содействующие перелому в общественном сознании и способствующие духовной экспансии Запада.

На фоне постоянного увеличения числа действующих мусульманских религиозных организаций в регионах (за последние два года их число фактически удвоилось) происходит активизация деятельности оппонентов Духовного Управления Мусульман (ДУМ) из числа зарубежных и российских исламских центров экстремистской направленности. Конечной целью этих организаций является раскол и переподчинение региональных центров ДУМ, создание собственных религиозных структур, разжигание фанатизма, утверждение догматов веры во всех областях жизни общества. Причем, их агрессивность в достижении своих интересов простирается вплоть до развязывания «священной войны – джихада».

Жители приграничных районов зачастую «вслепую» втягиваются в межрелигиозную рознь из-за личных амбиций представителей духовенства. Так, в Оренбургской области, имеет место конфликт из-за непримиримых позиций Бугурусланского и Оренбургского муфтиев в вопросах вероисповедания, и это может использоваться зарубежными исламскими центрами в целях подрыва духовных устоев граждан России проповедующих ислам, дестабилизации религиозной обстановки в приграничье.

Четвертое – в активной деятельности ведущих мировых и религиозных держав по усилению своих позиций на постсоветском пространстве.

Территория Казахстана активно используется спецслужбами иностранных государств в целях проведения разведывательно-подрывной деятельности в ущерб безопасности России.

Высокая концентрация в Центрально-азиатском регионе, в том числе в северных областях Казахстана финансовых и экономических структур иностранных государств (особенно США, Турции, Китая) сможет спровоцировать и их военное присутствие.

Активизация действий на сопредельных территориях иностранных фирм (на территориях, граничащих с Оренбургской, Западно-Казахстанской и Актюбинской областями ведут разведку и добычу свыше 30-ти нефтегазодобывающих компаний Великобритании, США, Италии, Голландии, Китая и ряда арабских государств) создает предпосылки для проведения экономических, политических диверсий и провокаций. Так, под прикрытием необходимости установления де-

ловых контактов, на территорию Оренбургской области прибывают представители означенных фирм, которые помимо официальных целей, имеют задачи экономической и военной разведки, устанавливают несанкционированные контакты, которые могут нанести значительный ущерб как экономической, так и военной безопасности РФ.

Пятое – в расхищении национальных богатств Российской Федерации, вывозе стратегически важных сырьевых ресурсов и товаров, осуществлении контрабандной деятельности.

Противоправная деятельность преступных групп на российско-казахстанской границе направлена на вывоз из России стратегического сырья и материалов, а территория Российской Федерации насыщается некачественной продукцией. В первую очередь от этого страдает отечественная экономика. Так, за период с 1997 по 2001 гг. пограничниками ЮВРУ ФПС России в 2 186 случаях пресечено незаконное перемещение через границу товаров и грузов на сумму 224 млн. 804 тыс. 751 руб., 303 716 долларов США. Только за 6 месяцев 2002 года эти результаты составили 67 231 606 рублей и 246 865 долларов США соответственно. Из них:

- спиртосодержащей продукции на 1 032 065 руб.;
- продуктов питания на 5 810 818 руб.;
- ГСМ на 13 600 руб.;
- промышленного оборудования на 9 150 908 руб.;
- ТНП на 47 179 682 руб.;
- сельскохозяйственной продукции на 2 333 487 руб.;
- другое 1 720 520 руб.

Шестое – в распространении наркотиков.

Более всего от них страдают жители приграничных с Казахстаном населенных пунктов. Так, в г. Орске Оренбургской области совершается десятая часть всех наркопреступлений по области. Только в 2001 г. в этом приграничном городе правоохранительными органами было задержано более 60 кг героина. В целом, в Оренбургской области в 1999–2000 гг. из незаконного оборота изъято более 2,5 тонн наркотических средств. За 2001 год изъято 93 кг сильнодействующих психотропных веществ, 25,5 кг наркотиков.

Увеличился уровень потребления наркотиков среди населения приграничья Новосибирской области, где уровень употребления наркотиков только по Купинскому району составляет 4–4,5 кг в неделю. Организованная преступность, специализирующаяся на незаконном обороте наркотиков активно готовит из местного населения потенциальных пособников для транзита наркотических средств через границу.

В г. Ишим Тюменской области по данным представленным УВД раскрыто более 20 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических веществ. Количество официально зарегистрированных потребителей наркотиков в Тюменской области возросло в 20 раз. По югу области число таких лиц составляет 4 240 человек, в том числе, несовершеннолетних – 192 человека (в реальности эти цифры значительно выше).

За период с 1997 по 2001 год пограничниками ЮВРУ ФПС России в 125 случаях задержано 2 037 кг наркотических средств, из них 350,74 кг героина. За 6 месяце 2002 года в 30 случаях задержано 158 кг наркотических средств.

Седьмое – в нестабильности обстановки вследствие низкого жизненного уровня населения, этнических конфликтов и вынужденных миграционных процессов.

Наращение негативных проявлений в социальной сфере ведет к снижению интеллектуального и производственного потенциала России. Безработица и тяжелые условия современного быта порождают отток населения из приграничных районов.

В связи с реорганизацией и ликвидацией предприятий происходят массовые высвобождения работников. Так, на 1 апреля 2002 года в приграничных районах Тюменской области в центре занятости в качестве безработных по г. Ишим и Ишимскому району зарегистрировано 559 человек, по Бердюжскому району – 69 человек, Сладковскому району – 90 человек, Казанскому району – 132 чел. (реальное количество безработных, по экспертным оценкам, в несколько раз превышает официальные данные, например, в Сладковском районе не имеют работы в действительности около 2 400 чел.).

В приграничных районах Челябинской области количество безработных составляет 25–30 %, среднемесячная заработная плата колеблется от 750 до 1300 рублей.

Только в Оренбургской области по состоянию на 1 января 2002 г. на учете стояло 26 639 человек, имеющих статус вынужденных переселенцев, 4 чел., имеющих статус беженцев. В общем числе зарегистрированных мигрантов русские составляют – 71,1 %, украинцы – 10,2 %, татары – 8,4 %, чеченцы – 1,4 %, казахи – 0,9 %.

Сложная экономическая ситуация в приграничных районах Российской Федерации и Республики Казахстан вынуждает жителей приграничья искать источники дохода от занятия противоправной деятельностью через границу.

Среди местного населения приграничья, как на территории Казахстана, так и в России у правонарушителей всегда находятся пособники, которые за определенное вознаграждение занимаются сопровождением и перемещением через границу грузов и товаров.

Восьмое – в высокой активности трансграничной преступности по нелегальному перемещению через границу граждан Центральной и Юго-Восточной Азии.

По нашим данным в центральноазиатском регионе (в государствах СНГ) проживает 36 тыс. только официально зарегистрированных афганских беженцев, которые, как правило, стремятся проникнуть на территорию России и в страны Западной Европы

Максимальный объем транзитной миграции через Россию в Западную Европу составляет около 16 % от общего количества мигрантов прибывающих в Россию. Таким образом, подавляющее их большинство «оседает» на территории Российской Федерации и, прежде всего, в приграничных субъектах. Прибывая к нам, они игнорируют основные требования российского законодательства. Обычно незаконные мигранты используют чужие, поддельные и незаконно полученные документы либо следуют через границу без документов.

Основные каналы незаконного пересечения российско-казахстанской границы совпадают с прохождением главных железнодорожных и шоссейных магистралей. При этом активную помощь в переправе незаконных мигрантов на российскую территорию оказывают члены поездных бригад, формируемых в странах ближнего зарубежья.

Анализ ситуации свидетельствует об активной деятельности трансграничных преступных группировок, занимающихся незаконной

миграцией, а также о наличии устойчивых каналов незаконного ввоза и транзита граждан третьих стран.

Нелегальные мигранты являются благодатной почвой для криминала различного направления. Они активно пополняют ряды криминальных структур, а также создают свои преступные сообщества. За период с 1997 по 2001 гг. пограничниками ЮВРУ ФПС России в 508 случаях задержано 3 098 незаконных мигрантов, из них граждан Афганистана – 1 933. За 6 месяцев 2002 года в 11 случаях задержано 85 человек, из них граждан Афганистана – 11.

Все большие масштабы приобретает трудовая миграция населения на территорию России. Только за период с 27.04 по 20.06. 2002 г. на территорию России въехало 290 групп, общей численностью 17 426 человек. Среди них мужчин – 15 823 (от 18 до 60 лет), женщин – 1 110 (от 18 до 50 лет), детей – 492 (от 2 до 17 лет). Кроме того, граждан Киргизии – 2 212, граждан Узбекистана – 5 475, граждан Таджикистана – 9 447, граждан РФ – 102, граждан РК – 190.

Основными направлениями перемещения трудовых мигрантов через границу являются: алтайское (31,9% от общего количества пропущено на участке ЮВРУ), челябинское (23,4 %), оренбургское (17,9 %), омское (9,5 %), курганское (8,8%), новосибирское (8,1%). Некоторая часть (малоквалифицированная) оседает и в приграничной территории.

Девятое – сохраняется вероятность совершения террористических актов при решении межэтнических, межнациональных и межконфессиональных споров, а также на почве политического экстремизма.

В последнее время пограничниками предотвращены несколько попыток пересечения Государственной границы лицами, причастными к участию в боевых действиях на территории Чеченской Республики в составе бандформирований.

Кроме того, совместно с органами ФСБ и МВД в ходе фильтрации выявлено около 3000 человек (прежде всего граждан Афганистана, Пакистана, Шри-Ланки), которые вынашивали намерения принять участие в боевых действиях на стороне незаконных вооруженных формирований.

За период с 1997 по 2001 гг. пограничниками ЮВРУ ФПС России задержано 106 единиц огнестрельного, 28 единиц холодного оружия, 4

128 боеприпасов, 411,4 кг взрывоопасных и 2,6 кг взрывчатых веществ, 1 противопехотная мина, 1 миноискатель.

За 6 месяцев 2002 года пограничниками Регионального управления задержано 110 лиц находящихся в федеральном розыске, 5 из которых разыскивались правоохранительными органами за причастность к незаконным вооруженным формированиям.

Десятое – в сложной криминогенной обстановке в приграничных районах и вокруг пунктов пропуска через границу.

Участились случаи краж на приграничной территории с укрытием краденого за границей. Структурные подразделения МВД в настоящее время физически не могут справиться с огромным количеством преступлений, большее количество которых остается нераскрытым, что создает у некоторых граждан иллюзию вседозволенности и безнаказанности. Так, по данным РОВД Варненского района Челябинской области общая раскрываемость преступлений в районе составляет 65 %. На территориях приграничных районов Новосибирской области количество преступлений, связанных с кражей домашнего скота, увеличилось более чем в 40 раз.

Продолжают иметь место случаи неподчинения законным требованиям пограничных нарядов правонарушителями, угроз и других противоправных действий в отношении военнослужащих и членов их семей, связанных с выполнением ими служебных обязанностей. Только за 6 месяцев 2002 года зафиксировано 34 таких случаев.

Со стороны криминальных структур ведется регулярное наблюдение за служебной деятельностью сотрудников ЮВРУ ФПС России, предпринимаются попытки дискредитации пограничников. Отмечены случаи проникновения в структуры пограничной службы их представителей путем поступления на службу по контракту.

Одиннадцатое – в трансграничном переносе и распространении инфекционных заболеваний.

На территории Казахстана существуют природные очаги опасных инфекционных болезней: в Атырауской, Западно-Казахстанской, Актыубинской и западной части Костанайской областей – чумы; в Северо-Казахстанской, Павлодарской и Восточно-Казахстанской областях – сибирской язвы. Кроме того, повсеместно распространены туляремия и бруцеллез, которые могут быть завезены в Российскую Федера-

цию с зараженными продуктами животноводства при их незаконном перемещении через границу.

Серьезную угрозу здоровью населения России представляют экзотические инфекции (тропические лихорадки; малярия, в том числе, необычных для России форм и др.), которые привозятся из стран Центрально-азиатского региона и Юго-Восточной Азии незаконными мигрантами.

По-видимому, в приграничных российско-казахстанских странах будут сохраняться серьезные угрозы техногенных аварий, катастроф, стихийных бедствий с трансграничным переносом.

Важное значение в укреплении пограничной безопасности имеет обеспечение безопасности информационной, угрозы которой связаны со стремлением некоторых стран добиться превосходства над Россией как стратегическим противником.

Распространение новых средств связи и коммуникаций позволяет вести с сопредельной территории интенсивную информационную обработку населения. Так, во многих приграничных селах качество приема телевизионного сигнала основных российских каналов (ОРТ, РТР, НТВ и т.д.) низкое по сравнению с качеством сигнала казахских телекомпаний, которые вещают как на казахском, так и на русском языках. Во многих населенных пунктах основным источником информации остается радиоприемник, технические характеристики которого позволяют качественно принимать сигналы не только казахских радиостанций, но и «Голос Америки», «Радио Ватикан» и других специальных радиовещательных центров и радиостанций. Неспособность большинства сельского населения критически оценивать получаемую информацию приводит к неадекватному восприятию действительности, призывам к отмене границ и другим негативным реакциям.

Уже сегодня можно выделить некоторые признаки специального воздействия на информационные ресурсы: попытки дезорганизации системы государственного и военного управления, подрыв экономического потенциала, ведение разведки. Это проявляется в материалах казахстанской и российской прессы, дискредитирующих деятельность пограничной службы, попытках проникновения представителей преступных группировок во власть, попытках повлиять на результаты выборов в органы местного самоуправления со стороны отдельных

представителей казахстанских органов власти, распространении в приграничных районах материалов антироссийской направленности. Неоднократно отмечалась и пресекалась деятельность эмиссаров международных террористических организации, использующих в качестве прикрытия религиозные лозунги в приграничных районах Казахстана и России. Их цель – духовно-нравственное и интеллектуальное разложение общества.

Но даже в столь неблагоприятной обстановке Государственную границу с Республикой Казахстан необходимо обустраивать как институт цивилизованных отношений между государствами, поддерживая в то же время ее непреодолимость для преступных групп и сообществ.

Для этого пограничная политика России на российско-казахстанской границе и в приграничном пространстве должна строиться по следующим основным направлениям:

1. Совершенствование международно-правового оформления Государственной границы Российской Федерации с Республикой Казахстан.

В этом аспекте согласован и утвержден Перечень пунктов пропуска через российско-казахстанскую границу, планируется открытие пунктов упрощенного пропуска через границу в целях упорядочения хозяйственно-производственной деятельности через границу, поддержания жителями приграничья родственных и дружеских связей. Для решения этого вопроса руководителям приграничных субъектов необходимо по согласованию с компетентными органами (пограничная служба, таможенные органы и др.) определиться по перечню пунктов упрощенного пропуска через российско-казахстанскую границу и согласовать их с казахстанской стороной. Мало того, с назначением казахстанской стороной уполномоченных на погранпредставительские функции (начальники вновь сформированных отрядов пограничного контроля) на участке Регионального управления представилась возможность осуществления погранпредставительской деятельности. Это создает предпосылки для завершения работы по заключению договоров и соглашений «О режиме Государственной границы», «О порядке взаимных поездок граждан сторон» и некоторых других документов. Предстоит также решать проблемы по арендуемым участкам железных дорог, проходящих по территории со-

предельного государства и пограничным станциям в составе этих железных дорог (таких участков восемь: 4 – с казахстанской стороны, 4 – с российской).

2. Разработка мер по обеспечению пограничной безопасности России.

В современных условиях пограничное пространство становится наиболее уязвимой частью государственной территории и оплотом ее безопасности.

Главным содержанием пограничной политики Российской Федерации в таких условиях становится формирование единой системы охраны Государственной границы, переход от функционально-ведомственного принципа защиты интересов России в пограничном пространстве к комплексной, межведомственной и даже общественной защите.

Необходимо отметить, что вовлечение гражданского общества в решение задач пограничной политики требует не только научных исследований, но и практических шагов.

Сегодня уже созданы межведомственные секции по пограничной политике коллегий по безопасности при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах. Эти органы должны играть координирующую роль в решении вопросов пограничной политики.

3. Развитие межгосударственного пограничного сотрудничества.

Пограничное сотрудничество должно осуществляться во всех сферах жизнедеятельности соседствующих государств от формирования нормативно-правовой базы до укрепления экономических, социальных, культурных, административных и иных связей субъектов Российской Федерации с Республикой Казахстан и ее областями, решения экологических проблем, проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Но это сотрудничество должно осуществляться на законных основаниях. Однако немало примеров, когда на уровне приграничных хозяйств в нарушение существующего законодательства ведется товарный обмен через границу. Чаще всего зерно меняется на технику и запчасти. При этом приобретаемые зерновые не всегда пригодны для посева на

российской территории. Этот процесс можно упорядочить путем заключения соответствующего соглашения с казахстанской стороной.

Особого внимания заслуживает сотрудничество в борьбе с трансграничной организованной преступностью, терроризмом, контрабандой, незаконным оборотом наркотиков и оружия.

Пограничная политика должна быть направлена не в последнюю очередь на развитие социально-экономической и духовной основы жизнедеятельности приграничных регионов России.

Исходя из того, что сильные приграничные регионы являются гарантией территориальной целостности и безопасности государства, фундаментальным положением пограничной политики должно стать приоритетное обустройство границ. В этих целях представляется необходимым создание сферы опережающего социально-экономического развития в приграничных пространствах на основе целевой государственной поддержки. В качестве мер, способствующих такому развитию приграничных регионов можно предложить:

- придание субъектам Федерации, входящим в приграничную сферу опережающего социально-экономического развития, приоритетного значения в системе российских экономических реформ;
- образование экономического и политического объединения субъектов Федерации приграничных регионов (например, ассоциации) с целью создания системы защиты их интересов в центральных структурах государственной власти и управления, эффективного взаимодействия, проведения единой политики в решении пограничных и других вопросов, вызываемых спецификой границы, а также решения других задач, требующих совместных усилий;
- разработку и реализацию федеральной программы опережающего социально-экономического развития приграничных регионов на основе целевого государственного финансирования, направленного на развитие дорожной сети, линий связи, школ, больниц, жилищно-коммунальной сферы, предоставление государственных льготных ресурсов, налогообложения, условий внешнеэкономической деятельности и т.д.

Дальнейшее развертывание соединений и частей Регионального управления с целью увеличения плотности войсковой охраны российско-казахстанского участка Государственной границы, обустройство

пунктов пропуска обеспечат новые рабочие места в приграничье, создадут условия для восстановления и развития инфраструктуры приграничных районов. Прежде всего, это касается обеспечения связью, медицинского обслуживания.

Вместе взятое, это будет способствовать закреплению населения, особенно молодежи, в приграничных населенных пунктах.

Известно, что в российско-казахстанском приграничье основными религиозными конфессиями являются православие и ислам. В целом они действуют ради блага народа, имеют высоко нравственные устои и обеспечивают такой общественный климат, который способствует межэтническому и межрелигиозному согласию, помогает людям вести честный и достойный образ жизни. Происходящие общественные процессы свидетельствуют о необходимости создания в приграничных населенных пунктах воскресных школ, часовен, храмов с целью отвлечь людей и, прежде всего, молодежь от пагубных привычек (наркомании, алкоголизма и курения).

Большое значение в современной пограничной политике имеет формирование и развитие системы научных знаний. Оно призвано обеспечить фундаментальные теоретические проработки, комплексную систему научного обеспечения реализации национальных интересов и укрепления безопасности России в пограничном пространстве.

Государственная граница является неотъемлемым атрибутом независимости государства, его суверенитета и территориальной целостности. При этом пограничная безопасность может достигаться лишь совместными усилиями всех органов государственной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления, действующих на границе и в пограничном пространстве. Но в первую очередь она – результат служебно-боевой деятельности войск и органов Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

5.3. Проблемы обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации на новых участках государственной границы и пути их решения

Современное состояние национальной безопасности России требует разработки и реализации принципиально новых подходов к ее обеспечению в пограничной сфере. Их совокупность по существу

диктует необходимость формирования качественно иной системы обеспечения пограничной безопасности страны. Прежде всего, это обусловлено тем, что в глобальном плане формируется новая геоструктура мирового сообщества, с которой связан противоречивый, сопряженный с острейшими конфликтами, в том числе, вооруженными, процесс межгосударственного разграничения. Мир стоит на пороге глобального геополитического передела. В этих условиях усилилась конкурентная борьба за сферы влияния, рынки сырья и сбыта продукции. Политиками ряда государств, стал подвергаться сомнению принцип нерушимости послевоенных границ, служащий основой стабильности в Европе и мире.

Вместе с тем принципиально изменился характер угроз национальной безопасности, расширился их спектр. Если ранее приоритетно выделялась военная угроза, прежде всего в форме агрессии, крупномасштабной обычной или ядерной войны, то сегодня на передний план вышли угрозы в экономической сфере, заключающиеся в нарастании потока контрабанды оружия, боеприпасов и наркотических средств, расхищении морских биоресурсов, незаконной миграции и др. Все это актуализирует формирование системы пограничной безопасности России, отвечающей современным требованиям и соответствующей характеру и масштабам существующих угроз.

Пограничная безопасность, как составная часть национальной безопасности страны, является главной целью служебно-боевой деятельности войск и органов Федеральной пограничной службы.

Важным фактором ее обеспечения в России остается кризисное состояние экономики. Оно проявляется через существенное сокращение производства, снижение инвестиционной и инновационной активности, разрушение научно-технического потенциала, стагнацию аграрного сектора, расстройство платежно-денежной системы, уменьшение доходности федерального бюджета, рост государственного долга. Несомненную угрозу таят в себе увеличение доли топливно-сырьевого сектора в экономике, формирование экономической модели, основанной на экспорте топлива и сырья и импорте оборудования, продовольствия и предметов потребления, что может привести к полной зависимости внутреннего рынка России от иностранных капиталов.

Эти угрожающие процессы характеризуются увеличением вывоза за пределы России валютных запасов, стратегически важных видов сырья, оттоком квалифицированных кадров и интеллектуальной собственности из России, неконтролируемой утечкой капитала, ростом зависимости страны от иностранных производителей высокотехнологической техники, неразвитостью финансовой, организационной и информационной поддержки российского экспорта, нерациональной структурой импорта.

Нарастание негативных проявлений в социальной сфере ведет к снижению интеллектуального и производственного потенциала России. Безработица и тяжелые природно-климатические условия порождают отток населения из приграничных районов.

Разрушительные процессы в экономике усугубляют центробежные устремления субъектов РФ и ведут к нарастанию угрозы нарушения территориальной целостности и единого правового пространства страны. Этнозоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда национальных общественных формирований, способствуют усилению национального сепаратизма, создают благоприятные условия для возникновения конфликтов на этой почве.

Имеет место также целенаправленное сознательное вмешательство иностранных государств и международных организаций во внутреннюю жизнь народов России, ослабление роли русского языка как государственного языка РФ. Все более опасным фактором, разрывающим единое правовое пространство страны, становится принятие субъектами РФ нормативных правовых актов и решений, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству.

Угрозы национальной безопасности РФ в международной сфере проявляются в попытках некоторых государств противодействовать укреплению России как одного из влиятельных центров формирующегося многополярного мира. Это находит свое отражение в действиях, направленных на нарушение территориальной целостности РФ, в том числе, с использованием межэтнических, религиозных и других внутренних противоречий, а также в территориальных притязаниях со ссылками в отдельных случаях на отсутствие четкого договорно-правового оформления государственных границ. Своей политикой такие государства стремятся снизить значимость РФ в решении ключе-

вых проблем мирового сообщества и в деятельности международных организаций. В целом это может привести к ограничению влияния России, ущемлению ее важнейших национальных интересов и ослаблению ее позиций в мире.

Учитывая глубокие изменения в характере отношений РФ с другими ведущими державами, можно сделать вывод, что угроза крупномасштабной агрессии против России в обозримом будущем практически отсутствует. Вместе с тем нельзя исключить попытки силового соперничества с Россией. Наиболее реальную угрозу для России в оборонной сфере представляют существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы.

Серьезную угрозу представляет собой распространение ядерного и других видов оружия массового уничтожения, технологий их производства и средств доставки и, прежде всего, в сопредельных с Россией странах или близких к ней регионах. Существенно расширяется спектр угроз, связанных с международным терроризмом, в том числе, с возможным использованием ядерного и других видов оружия массового уничтожения.

Угрозы для национальной безопасности России в оборонной сфере составляют:

- резкое снижение боеспособности Вооруженных Сил, их мобилизационной готовности;
- углубляющийся разрыв между потребностями обеспечения безопасности и экономическими возможностями страны;
- снижение военно-промышленного потенциала;
- отсутствие долгосрочных программ развития вооружения и военной техники;
- снижение престижности военной службы;
- сохранение или создание крупными державами (их коалициями) мощных группировок вооруженных сил в прилегающих к территории России.

Угрозы национальной безопасности РФ в оборонной сфере также кроются в незавершенности процесса реформирования военной организации государства, сохраняющемся разрыве между политическими

установками и их реализацией в военной и военно-технической политике, недостаточном финансировании национальной обороны, не разработанности современных подходов к военному строительству и в несовершенстве его нормативной правовой базы.

На современном этапе это сказывается на крайней остроте социальных проблем в войсках, воинских формированиях и органах, критически низком уровне оперативной и боевой подготовки войск и штабов, недопустимом падении уровня укомплектованности войск современными и перспективными видами вооружения и военной техники, а в целом – в снижении возможностей государства по обеспечению безопасности.

Складывается тенденция нарастания агентурного и оперативно-технического проникновения в Россию иностранных разведок. Объектами их деятельности становятся органы государственной власти, политические партии и иные общественные объединения, банки и другие кредитные организации, промышленные предприятия, научно-исследовательские организации, средства массовой информации. Последствиями враждебной деятельности могут стать усиление противодействия, избранному Россией курсу, подрыв ее экономики путем вовлечения в убыточные торгово-экономические сделки, нерациональное военно-техническое сотрудничество, развертывание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в неперспективных направлениях, втягивание России в региональные конфликты и дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в стране.

Угрозы национальной безопасности и интересам РФ в пограничной сфере обусловлены экономической, демографической и культурно-религиозной экспансией сопредельных государств на российскую территорию, активизацией деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических организаций.

На сегодня принципиально изменился характер угроз национальной безопасности, расширился их спектр. Если ранее приоритетно выделялась военная угроза, прежде всего в форме агрессии, обычной крупномасштабной или ядерной войны, то сегодня на передний план вышли угрозы в экономической сфере, заключающиеся в нарастании потока контрабанды материальных ценностей, расхищении морских биоресурсов, контрабанде оружия, боеприпасов и наркотических

средств, незаконной миграции и др. Все это обуславливает формирование системы пограничной безопасности России, военной безопасности в целом, отвечающей современным требованиям и приведение ее возможностей в соответствие с характером и масштабом существующих угроз.

Кризисное состояние экономики резко ограничило возможности по обеспечению безопасности России в пограничной сфере.

Анализ и прогнозирование военно-политической, социально-политической, оперативной обстановки дают возможность сформулировать основные направления угроз пограничной безопасности, влияющие на ее развитие на государственной границе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе РФ и на внешних границах государств – участников СНГ, охраняемых войсками и органами Пограничной службы РФ.

К ним прежде всего относятся:

- стремление НАТО к международной политической, экономической и военной изоляции РФ, ослабление российских позиций на международной арене из-за наращивания этим блоком своего политического, военного и экономического присутствия вблизи Государственной границы РФ и границ государств-участников СНГ, а также формирование военно-политических, политических и экономических союзов антироссийской направленности из числа бывших советских республик;
- активизация разведывательно-подрывной деятельности специальных служб зарубежных государств, усиление политического, экономического, информационного и иного давления сопредельных государств по установлению своего влияния в государствах-участниках СНГ и в приграничных районах РФ;
- утрата передовых, стратегически важных рубежей охраны границы, ослабление приграничных группировок вооруженных сил РФ в Центрально-азиатских регионах;
- рост трансграничной организованной преступности, связанной с попытками увеличения незаконного перемещения через государственную границу РФ стратегического сырья, материальных ценностей и природных ресурсов, контрабандой оружия, боеприпасов, средств

диверсий, наркотических средств, а также расширение противоправной деятельности российских и иностранных судов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ;

- увеличение масштабов незаконной миграции на территорию РФ и нелегального транзита через нее граждан иностранных государств;
- увеличение объемов движения через Государственную границу РФ воздушных, железнодорожных, автомобильных пассажирских и грузовых транспортных средств международного сообщения;
- необустроенность Государственной границы РФ;
- возможное и вероятное предъявление рядом сопредельных государств территориальных притязаний к России;
- проведение криминальными группировками противоправных действий в отношении личного состава, объектов войск и органов Пограничной службы, а также втягивание отдельных военнослужащих в противоправную деятельность;
- катастрофическая нехватка финансовых ресурсов.

Все это привело к тому, что возможности Пограничной службы по защите границ России значительно снизились.

Заметную угрозу не только пограничной безопасности, но и интересам всей страны представляет увеличение масштабов незаконной миграции граждан иностранных государств через российскую территорию, или с целью их оседания в России. В последние годы миграционная ситуация в нашей стране приобрела чрезвычайно острый характер, что чревато не только негативным влиянием на международный авторитет России, но и ущербом для ее национальной безопасности. Наибольшую проблему создают нелегальные мигранты Ближнего и Среднего Востока – в основном из Афганистана, Пакистана, Китая, Ирана, Индии и ряда африканских стран, проникающие в Россию через территории Таджикистана, Туркмении, Казахстана, государств Кавказского региона. Среди граждан и лиц без гражданства, не имеющих законных оснований на пребывание в России, выявлены представители 33 стран. Часть из них проникает для пополнения незаконных вооруженных формирований международных группировок внутри России. Многие нелегальные мигранты умножают преступность, криминализируют конкретные сферы социально-экономической жизни городов и

районов, что вызывает резкое недовольство коренного населения, усиливает межэтническую напряженность.

Не менее опасной стороной незаконной миграции в современных условиях может стать своеобразное насильственное изменение границы государства за счет «переселенческой экспансии», когда под тем или иным предлогом население сопредельного государства мигрирует на приграничную территорию, оседает там и образует компактную национальную диаспору. Постепенно расширяя свои интересы, такая диаспора становится источником сепаратизма и попыток отделения от государства его приграничных частей.

Охрана Государственной границы в системе обеспечения пограничной безопасности является основным стабилизирующим элементом, главным фактором, который, пока еще в состоянии способствовать успешному функционированию всей системы. Однако сегодня при решении задач по охране Государственной границы возникает ряд проблем, которые влияют на ее надежность.

Во-первых, обострилась проблема неразвитости инфраструктуры для организации надежной охраны границы на новых рубежах.

Во-вторых, на охрану границы оказывает влияние проблема превращения приграничной территории России в зону влияния и энергетического «освоения» третьими странами.

В-третьих, медленно решается проблема международно-договорного правового оформления, а затем и обустройства границ.

В-четвертых, настораживает проблема расширения разведывательной деятельности иностранных государств, которая нацелена не только на сбор традиционной секретной информации, но и на исследование различных сторон жизни общества, вскрытие элементов соперничества между Россией и другими независимыми государствами, с целью использования для углубления раздорных процессов и достижения собственных геополитических интересов в ущерб интересам России.

В-пятых, недооценка отдельными руководителями федерального уровня и местного самоуправления актуальности надежного прикрытия Государственной границы, препятствующей незаконному перемещению через нее товаров и грузов. Целями такого рода действий или бездействия являются, как правило, личная нажива или экономия материальных и финансовых затрат. При этом часто игнорируется

выполнение статьи 37 Федерального закона «О Государственной границе Российской Федерации», определяющей полномочия органов самоуправления в сфере охраны Государственной границы, постановления Правительства РФ № 709 1999 г., где обустройство новых рубежей страны стало прерогативой пограничников.

В-шестых, межведомственные споры правоохранительных органов на местах, обусловленные их нежеланием взаимодействовать в сфере охраны границы, приводят к ощутимым потерям государства в материальном плане, порождают недоверие населения к пограничникам.

В-седьмых, низкое материально-техническое и финансовое обеспечение Пограничной службы приводит к появлению все новых каналов контрабандной деятельности и незаконной миграции, а иногда и втягивает отдельных представителей пограничных войск к участию в криминальной деятельности, что ослабляет морально-психологическое состояние личного состава. Снабжение войск производится морально и технически устаревшими оборудованием и вооружением, не позволяющими успешно выполнять поставленные задачи в тех или иных условиях местности и погодных условиях. Основная часть офицерского состава вынуждена снимать жилье по ценам несоизмеримым с получаемым денежным содержанием на компенсацию затрат на поднаем жилья.

В-восьмых, призывной контингент по своему уровню и подготовке не соответствует требованиям, предъявляемым к прохождению военной службы по контракту, а более подготовленные граждане не желают проходить военную службу по контракту из-за низкой оплаты труда пограничников.

Для решения проблем пограничной безопасности на новых участках необходимо:

- ускорить процессы делимитации и демаркации границы и правовое их закрепление в договорном процессе;
- обеспечить финансирование обустройства Государственной границы на новых рубежах путем целенаправленного выделения средств из бюджета или возложить обязанности обустройства границ на приграничные субъекты РФ;

- пересмотреть организационно-штатные структуры соединений и частей с учетом эффективности использования имеющихся сил и средств для конкретных участков (направлений) Государственной границы, вплоть до сокращения в гарнизонах дублирующих служб тыла и вооружения. Провести конкурсы по военно-научной работе – «Новые формы и методы охраны границы на новых рубежах».

Пограничная служба России должна стать эффективной и экономически выгодной. Для этого имеются все предпосылки и потенциальные возможности на новых участках границы.

Только применение новых форм и методов охраны границы, ее всестороннее обеспечение, соответствующее требованиям настоящего времени, наличие профессионально подготовленных служащих может обеспечить достаточный уровень пограничной безопасности и безопасности всей страны.

Несомненно, что охрана Государственной границы является ядром всей пограничной политики, основой системы пограничной безопасности. А обеспечение охраны границы включает такие элементы, как «закон», «технические средства». Пограничник, как субъект охраны противостоит в своей службе «нарушителю» границы, нередко лучше его оснащенного технически и не обремененного законом либо нравственными нормами. Такое положение нередко создает преимущества для нарушителя. Поэтому актуальной задачей пограничной политики является усиление охранной деятельности, ее технической и кадровой обеспеченности.

5.4. Место Пограничной службы Российской Федерации в структуре Военной организации по обеспечению пограничной безопасности

На протяжении столетий в отношениях между государствами проблема территориальных разграничений занимала и занимает чрезвычайно важное место. Это и понятно: территория с оформленными и оборудованными границами – неотъемлемый атрибут государства, его материальная основа. В международном праве государственная территория определена как часть земного шара, которая принадлежит конкретному государству и в пределах (границах) которого оно осуществляет верховен-

ство. А поскольку территория – материальная основа жизни людей, то она нередко становится и «яблоком раздора» между ними.

Пограничные войска обеспечивают безопасность России в единой системе с другими структурами. В связи с этим понятен интерес, проявляемый пограничниками к «Основным положениям военной доктрины Российской Федерации». И причин для такого внимания несколько. Согласно определению, данному в упомянутом документе, военная доктрина, помимо официально принятых в государстве взглядов на предотвращение войн и подготовку страны к обороне, определяет использование Вооруженных Сил и других войск для защиты жизненно важных интересов Российской Федерации. Впервые отечественная доктрина разграничила Вооруженные Силы и «другие войска», которых у России более десятка.

Пограничные войска, как и другие военные структуры, в праве были ожидать определение основ своей деятельности в условиях предоставленной самостоятельности.

Пограничная служба Российского государства зародилась и существовала как часть военного механизма. В то же время она традиционно имела и имеет собственную основу деятельности, которая сложилась и концептуально мало изменилась на протяжении всей истории российской границы. Оставаясь военной организацией, Федеральная пограничная служба несет в себе признаки универсальной правоохранительной структуры, сочетающей гражданские и военные структуры. Федеральной пограничной службе отведено место охранять границу, содействовать «правоохранительным органам в борьбе с организованной преступностью, терроризмом, контрабандой оружия, предотвращении распространения внутренних вооруженных конфликтов за пределы Российской Федерации».

Согласно Закона РФ «Об обороне», к защите государства с применением средств вооруженной борьбы совместно с Вооруженными Силами могут привлекаться и другие войска России. Однако пограничные, внутренние, железнодорожные и другие войска в мирное время не входят в состав Вооруженных Сил. Следовательно, Генеральный штаб не имеет юридической основы планировать применение других войск на военное время и не может координировать про-

граммы вооружения и вопросы строительства этих войск в интересах обороны страны.

Мировой опыт подтверждает выводы военной науки, что создание системы военной безопасности лишь с началом войны дорого обходится государству и обществу. Вполне очевидно, что имеющиеся противоречия между различными видами войск не могут быть разрешены включением их в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, потому что в мирное время они, защищая жизненно важные интересы страны в своих областях деятельности, выполняют задачи, которые не свойственны Вооруженным Силам ни по содержанию, ни по формам и способам их реализации.

В то же время координация функционирования силовых структур в сфере военной безопасности государства необходима. Чтобы ее осуществить, ничего не надо разрушать или переподчинять. Решение проблемы содержится в совершенствовании системы и уточнении функций органов высшего военного управления.

Россия, позволившая себе иметь столько военных организаций, должна позаботиться о надежном управлении ими. Сама жизнь требует упорядочения субординационных связей всех войск страны.

Пограничные войска долгие десятилетия структурно были элементом общей системы безопасности государства. На защиту границ СССР работали и экономика, и внушительный военный потенциал, стоящий за спиной пограничников, и разветвленная система КГБ (в структуру которого входили пограничные войска), и активная дипломатия. После распада Советского Союза к прежним задачам пограничных войск добавились принципиально новые.

Граница сегодня не просто линия, на которой пограничная служба России выполняет свои обязанности. Это рубеж, с которого начинается государство. Здесь переплетаются и политика, и экономика, и военно-стратегические интересы государства.

Исторически России приходилось играть, в определенном смысле, буферную роль в отношениях между Европой и Азией. Сегодня существуют признаки того, что эта роль опять возлагается на нас не только в системе противостояния и соперничества между Востоком и Западом, но и Севером и Югом.

Вот почему в постсоветской России родилась Федеральная Пограничная Служба, которая ныне включает в себя не только пограничные войска. Произошли крупные структурные изменения, появились новые компоненты единой централизованной системы, в том числе органы контроля, разведки, пограничной стражи, другие службы.

Противодействия прямым угрозам военной безопасности России от других государств и косвенным угрозам через территории стран СНГ – современная и перспективная задача ПС РФ. В настоящее время Россия слабо защищена соседними государствами-участниками СНГ от внешних угроз. Система охраны границ ряда стран СНГ не гарантирует военной безопасности России, а, порой, даже усиливает напряженность на Российской границе.

Примером того могут являться:

- активизация террористической деятельности со стороны экстремистских движений фундаменталистского толка;
- экспансия этнического и религиозного сепаратизма на территорию России,;
- расширение демографической экспансии, незаконной миграции граждан государств, являющихся источником терроризма;
- активизация контрабандной деятельности, массовый вывоз за границу капитала, стратегически важных сырьевых ресурсов и товаров, ввоз наркотиков и оружия.

С 1 апреля 1993 г. действует Закон «О государственной границе Российской Федерации», который законодательно закрепил полномочия пограничных войск, Войск противовоздушной обороны, Военно-морского флота, иных войск и военных формирований РФ в сфере охраны Государственной границы и обеспечении военной безопасности России.

10 августа 1994 г. в этот Закон были внесены изменения и дополнения, закрепляющие за ПС РФ роль главного координирующего федерального органа исполнительной власти в сфере охраны Государственной границы.

Сегодня, Федеральная пограничная служба представляет собой самостоятельную структуру, обладающую статусом федерального министерства, подчиненного непосредственно Президенту РФ. Вместе с об-

ретенной самостоятельностью она получила возможность более оперативно решать задачи по защите национальных интересов государства.

Курс на повышение роли пограничной службы России как органа, призванного осуществлять миссию системного координатора совместных действий по защите и обеспечению военной безопасности государства, получил дальнейшее развитие и закрепление в Федеральном законе «О пограничной службе РФ» от 4 мая 2000 г. Статья 1 этого закона гласит: «Пограничная служба Российской Федерации – государственная военная организация, составляющая основу системы обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере защиты и охраны Государственной границы РФ».

В соответствии с федеральным законодательством, войска пограничной службы совместно с Вооруженными силами РФ участвуют в отражении агрессии против РФ, а так же привлекаются к выполнению других задач в области обороны государства. Пограничная служба РФ располагает необходимыми минимальными ресурсами для реализации сформулированных задач. На вооружении войск имеются самолеты и вертолеты, корабли и катера, бронетехника. Численность личного состава превышает 150 тыс. человек.

По просьбе руководства Армении и Таджикистана, на основе соответствующих двусторонних соглашений на их территории находятся группы пограничных войск Федеральной пограничной службы РФ.

Значительным шагом на пути развития пограничной службы РФ является Концепция охраны государственной границы РФ на 2001–2005 гг., утвержденная Президентом РФ 1 сентября 2001 года.

Исходя из основных угроз национальным интересам и безопасности государства, пограничная служба России, как Федеральный орган исполнительной власти, в пределах установленных федеральным законодательством полномочий, организует и осуществляет:

- сбор и обработку информации об угрозах пограничной и военной безопасности РФ, представление ее Президенту РФ;
- разработку и проведение совместных мероприятий с использованием разведомственных сил и средств по защите политических, экономических, военных и иных интересов РФ в ее пограничном пространстве;

- согласование задач, планов и способов совместных действий в сфере охраны границы и ряд других задач.

В Юго-Восточном регионе Российской Федерации основные усилия пограничной службы РФ, Вооруженных Сил РФ, сил и средств других федеральных органов исполнительной власти сегодня сосредотачиваются на противодействие трансграничной организованной преступности, контрабанде наркотиков и незаконной миграции из стран Центральной Азии и Среднего Востока.

На региональном уровне необходимо исходить из того факта, что практически все соседи России, в случае обострения ее внутреннего кризиса, потенциально, могут предъявлять к ней те или иные территориальные претензии. Кроме того, неугасающие локальные конфликты в непосредственной близости государственной границы вынуждают поддерживать в состоянии повышенной боевой готовности части и подразделения Министерства обороны и Федеральной пограничной службы РФ. Некоторые бывшие «братские республики» действуют сегодня в интересах ведущих экономически развитых государств и их блоков, предоставляя свою территорию для размещения военных баз, декларируя при этом лояльность к внешней политике России. Это особенно характерно для Среднеазиатского стратегического направления.

На ближайшие 10 лет для России потенциальный источник военной опасности в глобальном масштабе представляет блок НАТО. В современных условиях наиболее вероятно не прямая вооруженная агрессия против России, а постепенное втягивание ее в военные конфликты, развязанные в соседних странах и регионах. При этом непосредственная военная угроза для России и возникновение крупномасштабной войны в результате прямой конфронтации между НАТО и Россией маловероятны. В то же время нельзя исключить, что такая война может стать реальностью в результате обострения противоречий, возникновения и эскалации конфликтов при условии непосредственного участия в них НАТО и России в качестве поддерживающих конфликтующие стороны.

Возможные угрозы с Юга формируются в двух стратегически важных для России регионах – на Кавказе и в Центральной Азии.

В Центрально-азиатском стратегическом регионе потенциальные военные угрозы России основываются на стремлении Ирана и Афганистана умножить свое влияние в бывших советских республиках в центральной Азии.

Анализ и оценка политической и военной обстановки в нашем регионе России убедительно подчеркивают необходимость возрастания роли и места пограничной службы РФ в структуре военной организации по обеспечению военной безопасности в Юго-Восточном регионе и в целом по Российской Федерации.

В Пограничной службе РФ сформирована комплексная система подготовки кадров: действуют учебные центры младших специалистов и командиров, школы прапорщиков, военные пограничные институты и Академия Пограничных войск. Эти меры позволяют готовить не только хорошего военного специалиста, но и человека, обладающего культурой пограничной службы, которая всегда основывалась на любви к Отечеству, чести и мужестве.

Пограничная служба становится все более наукоемкой, психологически и физически напряженной, зависящей от взаимоотношений со всеми ведомствами, участвующими в реализации государственной пограничной политики. Являясь приоритетным направлением обеспечения национальной безопасности, охрана государственной границы нуждается в государственной и гражданской поддержке.

4.5. Пресечение незаконного перемещения через границу товаров и грузов

Реализация системы мер по предупреждению и нейтрализации угроз экономической безопасности России должна осуществляться в интересах достижения общих целей национальной безопасности страны на основе применения строго продуманных, научно обоснованных правовых, экономических и административных акций. При разработке мер по предупреждению и нейтрализации угроз экономической безопасности Российской Федерации Федеральная Пограничная Служба России исходит из того, что развитие негативных процессов, имевших место в стране, привело к образованию крупномасштабной, многофакторной системы угроз, направленных против территориальной целостности, сохранения стабильности и безопасности,

обеспечения жизненно важных интересов российских граждан и государства. Отсюда противодействие экономическим угрозам должно входить в качестве составной части в комплексную систему защиты национальных интересов России.

Исходя из поставленных задач, работа по пресечению незаконного перемещения через границу товаров и грузов проводится по следующим направлениям:

1. Проведение досмотра транспортных средств и грузов с целью выявления и задержания перемещаемых грузов, товаров которые запрещены законодательством Российской Федерации к ввозу и вывозу из Российской Федерации. Для этого внесены дополнения в технологические схемы пограничного контроля с учетом проведения товарно-грузового контроля, составлены технологические карты досмотра транспортных средств.

2. Поиск тайников и других укрытий контрабанды. Для этого проводятся углубленные досмотры транспортных средств на складах СВХ и оборудованных площадках, определены резервные группы досмотра транспортных средств со скоропортящимися продуктами.

Пример: 22 марта 2002 года в автомобильном пункте пропуска «Светлый» в ходе совместного с Орской таможней досмотра грузовой автомашины КАМАЗ 53212 г-н № 22а 61-25 следовавшей по маршруту «Хозрем – Уфа» пограничным нарядом по досмотру транспортных средств и грузов в потолке фургона был обнаружен специально оборудованный тайник, в котором находились товары народного потребления производства КНР по оценке Орской таможни на сумму 280 тыс. рублей.

3. Проведение специальных действий совместно органами таможни и другими правоохранительными органами.

Пример: 18.11.2000 года при оформлении поезда № 17 на железнодорожной станции «Илецк-1» при проведении совместного досмотра с Оренбургской таможней пограничным нарядом по досмотру транспорта, при досмотре вагона-ресторана были обнаружены пиротехнические средства, находящихся в коробках весом 400 и 600 грамм, общий вес выявленного груза составил 311 кг.

4. Проведение товарно-грузового контроля:

- разработана методика работы начальника отделения пограничного контроля по организации и осуществлению контроля, за законностью перемещения товаров и транспортных средств в автомобильных пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- на 100 % укомплектованы группы товарно-грузового контроля;
- получено в управлении УМНС по Оренбургской области 13 ПЭВМ для осуществления товарно-грузового контроля;

- в ОПК оборудованы автоматизированные места по осуществлению товарно-грузового контроля;

- установлено программное обеспечение («Карточка ПС-часть», «Карточка ПС- пост»).

В ближайшее время планируется установить модемную связь между пунктами пропуска, управлением ОКПП и УМНС для наиболее оперативного обмена информацией о проследовавших транспортных средствах и грузах.

На это обращено внимание в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию на 2002 год, где отмечается, что «... уклонение от уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию Российской Федерации, недостоверное декларирование стоимости товаров по-прежнему имеют массовый характер». Исходя из этого, в целях обеспечения экономической безопасности, государства, выявления и пресечения преступлений и правонарушений со стороны участников внешне экономической деятельности, в части усиления контроля за перемещением товаров и транспортных средств в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации приоритетными задачами органам пограничного контроля ПС России определены:

- подтверждение законности перемещения грузов, товаров и транспортных средств через государственную границу;

- обнаружение и задержание товаров и транспортных средств, перемещаемых через государственную границу с нарушением установленных правил;

- проверка участников внешнеэкономической деятельности,

транспортных средств и перемещаемых на них товаров по оперативным данным для установления законности внешнеэкономической деятельности и происхождения перемещаемых товаров;

- сбор данных и передача информации об участниках внешнеэкономической деятельности, товарах и транспортных средствах структурным подразделениям взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти для проверки;

- выявление и задержание лиц в грузах и транспортных средствах, пытающихся пересечь государственную границу с нарушением установленных правил ее пересечения;

- осуществление совместно с подразделениями взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти мероприятий по пресечению противоправной экономической деятельности в пунктах пропуска через Государственную границу.

В целях реализации данных задач ОКПП «Оренбург» совместно с федеральными органами исполнительной власти организован и в настоящее время проводится комплекс мероприятий, направленных на усиление контроля за перемещением через Государственную границу грузов, товаров и транспортных средств, на участке ОКПП в 8 пунктах пропуска осуществляется товарно-грузовой контроль (6 автомобильных и 2 воздушных, с августа планируется ввести товарно-грузовой контроль во всех пунктах пропуска на участке ОКПП).

Сравнительный анализ результатов служебной деятельности ОКПП «Оренбург» показывает, что оценочная стоимость задержанной контрабанды за 2001 году составила 250 тысяч рублей, а в 2002 году за пять месяцев – 286 тыс. 526 руб.. В настоящее время продолжается проверка информации о проследовавших через границу товарах и грузах, представленной ОКПП в 2001–2002 годах в управление МНС и ФСНП по Оренбургской области. Однако информации от МНС и ФСНП о возможных нарушениях правил перемещения через границу товаров и грузов со стороны участников внешнеэкономической деятельности не поступает. В связи с этим приведенные данные не в полном объеме отражают результаты этой работы. Здесь остаются такие проблемы как недостаточная оснащенность техническими средствами пограничного контроля по досмотру транспортных

средств и грузов и несоответствие штатной численности подразделений ОКПП объему поставленных задач по осуществлению контроля за законностью пересечения Государственной границы Российской Федерации транспортными средствами и перемещаемыми на них товарами и грузами.

Так, в 2001 году через границу пропущено грузового автотранспорта всего 43708, за первое полугодие 2002 года – 11 665. Штатная численность отделений пограничного контроля составляет 30 человек, постов пограничного контроля – 10 человек, что позволяет высылать пограничный наряд ДТСГ в составе всего 1–2 человек от ОПК вместо 4–5 человек, от ППК – 1 человек вместо 2–3 человека с учетом интенсивности движения транспортных средств через границу.

Нами направлены предложения по увеличению штатов автодорожных ОПК – 60 человек, ППК – 25 человек. В это число не входит необходимое увеличение штата железнодорожных пунктов пропуска.

Хотелось бы отметить, что в настоящее время заинтересованность налоговых и правоохранительных органов в информации, получаемой в ходе осуществления контроля за законностью пересечения Государственной границы РФ транспортными средствами и перемещаемыми на них товарами и грузами, постоянно растет.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на органы пограничного контроля, как на координирующую структуру обеспечения, охраны Государственной границы ложится не малая нагрузка при осуществлении контрольно-проверочных операций в пунктах пропуска. В связи с этим проводимая на ОКПП в данном направлении деятельность позволит:

- осуществлять целенаправленное проведение проверок предприятий и физических лиц налоговыми органами;
- обратить значительную часть налогов в бюджеты всех уровней (районные, областные, федеральные);
- стабилизировать положение законопослушных налогоплательщиков по отношению к нарушителям налогового законодательства;
- вынести на рассмотрение в законодательстве органы власти предложения по совершенствованию налогового законодательства, апеллируя к показателям контроля;

- осуществлять предварительную проверку данных по экспортным операциям предприятий, прежде всего по начислению налога на добавочную стоимость;

- осуществлять полный контроль за экспортными грузами и грузоотправителями на основе тесного взаимодействия ОКПП, ГТК, МВД, УМНС, УФСНП.

5.6. Социально-психологические приемы пресечения нелегальной миграции на конкретном участке ответственности

1. Некоторые особенности обстановки по незаконной миграции

Одним из новых процессов, проявившемся за последние годы на границе, стал резкий рост, начиная с 1991 года, незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу России, а также их транзит через территорию России в третьи страны. В особенности это характерно для граждан ближневосточных и азиатских государств. По данным территориальных органов Курганской области в ней находится до 500 человек из этих стран. Определенная часть незаконных мигрантов стремится, используя чужие, поддельные и незаконно полученные документы, осесть на территории РФ, другая часть проследовать транзитом через Россию в Скандинавские страны, Западную Европу, Америку.

Вблизи границы, районов расположения пунктов пропуска, особенно с пассажирским сообщением, активно разворачивают свою деятельность криминальные структуры. Все чаще приходится сталкиваться с представителями международных организованных преступных групп, занимающихся незаконной переправой иностранных граждан за границу. Ситуация усугубляется недостаточным развитием транспортной инфраструктуры, слабым техническим оснащением пунктов пропуска.

Характеризуя ситуацию с незаконной миграцией, следует отметить, что с середины 90-х годов она превратилась в отлаженный процесс, организованный различными криминальными преступными группировками.

На сегодняшний день по прибыльности незаконная миграция немногим уступает операциям с наркотиками и оружием. Переправа каждого мигранта из третьих стран на Запад стоит до 10 тысяч долларов.

Наиболее сложная ситуация с незаконной миграцией складывается на Петуховском (ОПК «Петухово-железнодорожное-пассажирское, ОПК «Петухово-автодорожное») и Половинском (ОПК «Половинное») направлениях, где идет основной поток незаконной миграции.

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о пунктах пропуска через российско-казахстанскую границу, а также, с учетом общественно-политической значимости проблемы выявления и пресечения нелегальной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства через российско-казахстанскую границу вопрос о нелегальной миграции остро встает как перед пограничными, так и другими правоохранительными структурами. Эта проблема усугубляется процессом заключения Казахстаном целого ряда соглашений о безвизовом въезде-выезде граждан с другими государствами, что в конечном итоге создает серьезные трудности по пресечению незаконной миграции на участке ОКПП «Курган».

Особенности миграционной обстановки на участке ОКПП «Курган»:

- сезонное изменение потока иностранных граждан, пребывающих в пункты пропуска. Наибольшее количество их приходится на летние месяцы (май-август), затем наблюдается резкий спад;
- постоянное увеличение потока иностранных граждан нелегально въезжающих или следующих транзитом через территорию Курганской области. Такая ситуация связана прежде всего с отсутствием четкой системы иммиграционного контроля;
- кардинальное изменение геополитического положения приграничных с Казахстаном районов (пересечение важнейших транспортных путей, соединяющих европейские регионы с Казахстаном и Средней Азией), слабость иммиграционного контроля на границе, не позволяющего проводить проверку иностранных граждан, устанавливать цель их прибытия, предупреждать организации новых национальных диаспор, вести работу по предупреждению нелегальной миграции, что положительно повлияло бы на социально-экономическую обстановку в приграничных областях;
- устойчивая тенденция увеличения притока граждан, прибывающих из стран традиционного распространения Ислама (Иран,

Ирак, Пакистан, Таджикистан, Афганистан). Основным каналом, который используется гражданами указанных государств, являются железные и автомобильные дороги. Поезда российского формирования, следующие через территорию РК не подвергаются паспортному контролю, что дает возможность гражданам ближнего и дальнего зарубежья свободно пересекать границу России и перемещаться по ее территории;

- продолжающееся ухудшение жизненного уровня населения приграничных районов Казахстана и, как следствие, увеличение количества переселенцев и беженцев как русскоязычного, так и части казахского населения. С целью выхода из сложной экономической ситуации местные жители, пользуясь открытостью границ, занимаются незаконной деятельностью. Сложную обстановку активно используют криминальные группировки, налаживая каналы вывоза из РФ сельхозпродукции, стратегического сырья и ввоза в Россию некачественной продукции и спиртосодержащих материалов;

- использование «прозрачных» участков границы, нарушение границы вне пунктов пропуска, в том числе при помощи пособников из числа жителей приграничных районов.

Миграционная ситуация осложняется низким финансированием мероприятий Федеральной миграционной программы (около 30% от потребности миграционной службы).

2. Тактика действий незаконных мигрантов на участке ОКПП «Курган». Методика их выявления

Тактика действий незаконных мигрантов показывает, что большинство нарушений установленного порядка въезда в Россию, пребывания в ней и выезда из страны, а так же транзитного проезда через ее территорию совершают выходцы из регионов со сложной военно-политической, социально-экономической и демографической ситуацией.

Основная масса незаконных мигрантов пытается пересечь границу как легально (под видом туристов, поступающих на учебу, устраивающихся на работу), так и нелегально, в том числе и через «прозрачные» участки границы.

Наиболее характерными особенностями тактики незаконных мигрантов при пересечении границы и следовании транзитом через территорию РФ являются:

- использование недействительных документов. Как правило, организации, занимающиеся контрабандной отправкой людей, используют поддельные паспорта государств, население которых этнически близко переправляемым лицам. Так, граждане Китая частенько используют паспорта Кореи, Сингапура, Японии. Граждане Ирака – паспорта стран Ближнего Востока, Кубы и Португалии. Граждане Шри-Ланки – паспорта Индии. Граждане Сомали – паспорта стран Юго-Западной Азии;
- получение российских виз за пределами территории государств гражданства или пребывания;
- использование тайников и укрытий в транспортных средствах заграничного следования, предназначенных для укрытия людей;
- следование в составе групп.

Наиболее характерными признаками, указывающими на возможную причастность иностранных граждан и лиц без гражданства к категории «незаконный мигрант», являются:

Не соответствие путевых документов языку общения их владельца, использование краденых бланков паспортов, владельцам которых не нужны въездные визы. В данном случае в ходе опроса обращается внимание на:

- соответствие языка стране, выдавшей паспорт и другие документы, имеющиеся у проверяемого;
- наличие денежных средств той страны, которую он представляет;
- умение писать на языке той страны, которую представляет.

Экитировка, внешний вид, одежда. Внешний вид незаконных мигрантов, как правило, нереспектабелен. Одеты они обычно в кожаные куртки темных тонов, брюки (реже джинсы) малоизвестных фирм, кроссовки (обычно высокие всесезонные) или легкие полуботинки азиатского производства. Носят рубашки (футболки, пуловеры или пиджаки, куртки). Особенностью одежды является наличие множества карманов. Часы – обычно подделка под ведущие западные фирмы. Драгоценности и какие-либо украшения мигранты не носят. Никогда не исполь-

зуют галстуки, запонки, подтяжки. Для мелких бумаг и денег используют кошельки, реже бумажники. Имеют не более одной записной книжки, пометки в основном делают на клочках бумаги. Курить предпочитают наиболее распространенные, но недорогие сигареты (европейские или американские) среднего классов и в твердой упаковке.

Для ручной клади мигранты используют спортивные сумки дорожного типа средних размеров, неброского цвета, в основном, черного или темно-синего, редко – коричневого, из кожзаменителя или плотной болоньи. Очень редко встречаются чемоданы и портфели.

Вещи мигрантов сложены в беспорядке, мятые. Ручная кладь представляет собой минимальный набор предметов личной гигиены. Теплые вещи отсутствуют. Нет различных визитных карточек, кредиток, журналов, газет, зонтов и других мелких вещей, которые стесняют движение и занимают руки.

Язык. Одним из эффективных методов выявления незаконных мигрантов вышеуказанных стран является то обстоятельство, что они не знают сленга (разговорного языка), общаются языковыми штампами. В ходе разговора скорость речи низкая, слабое восприятие быстрого потока слов, неправильное произношение звуков, полное незнание русского и национального языков СНГ, общение данной категории лиц между собой происходит только на национальном языке. Характерная черта – отсутствие письменного владения иностранным языком. Если пишут, то печатными буквами. При написании соблюдают четкую правую границу письма, не выдерживают поля и ограничения слева, строчки неровные, буквы искривленные.

Цели и сроки приезда. Слабые знания сроков пребывания в стране, которые указаны в штампах, проставленных в документах. Незнание своих документов и мест их получения, виз паспортов, цвета и описания национального флага страны паспорта. Срок нахождения в стране обычно 2-3 месяца. При указанной цели поездки «туризм» незнание достопримечательностей и их названий, при себе не имеют проспектов, открыток, фотографии, схем, карт и путеводителей. Отсутствие денежных знаков России, других стран СНГ и валюты по паспорту. При указанной цели поездки «учеба» (стажировка) проявляют незнание наименования ВУЗа, общежития, его адреса, фамилии

ректора. Полное отсутствие разговорного русского языка и знаний по специальности, а также учебной литературы.

Линия поведения. При въезде мигрант держится свободно, порой вызывающе. Четко старается следовать за перемещением своих документов. Внимателен к своим вещам и багажу. Активно задает вопросы и интересуется своим будущим положением. Конкретно заявляет, что он хотел бы, а что было бы не желательно. При возникновении ситуаций, связанных с осложнением его положения, открыто предлагает компенсировать услуги и торгуется от 100 до 1000 долларов США. Пытается выйти на 1-е лицо от которого, по его мнению, зависит окончательное решение вопроса. В составе групп (от 2-х и более человек) все действия и ответы на вопросы согласовываются со старшим группы. Имеется ряд неисправностей в паспортах, таких как, переклейка фотографии владельца в подлинных паспортах, замена страниц в паспортах, уже имеющих визу на въезд, использование фальшивых виз.

Признаки, указывающие на использование транспортного средства для нелегальной перевозки незаконных мигрантов:

- машина тяжелее обычного, посадка низкая, изменена подвеска;
- багажник большой вместимости;
- исчезающие пассажиры перед постом;
- сильно затемненные окна, шторы на окнах;
- портящийся груз, присущий областям, откуда нелегально переправлялись бы незаконные мигранты;
- сильный запах пота из пассажирского отсека салона (прицепа) автотранспорта;
- избыточный багаж, продовольствие, вода;
- отпечатки ног и рук на переднем или заднем бампере автомашины;
- поверхность бамперов, крышки багажника и крыльев вытерта для устранения отпечатков;
- признаки того, что машина была «вне дороги» для сбора нелегальных мигрантов;
- предметы, обычно хранимые в багажнике, как, например, запасная шина, находятся внутри машины;

- ненормальная загрузка машины, груз неправильно сложен и закреплён;

- излишняя нервозность водителя, ведёт машину слишком быстро или слишком медленно;

- водитель старается говорить от имени пассажиров, не даёт ясной информации о пункте отправления, назначения, цели поездки;

- заявление об отсутствии необходимых для открытия грузов или багажника машины ключей;

- непоследовательность в рассказах водителя и пассажиров.

Военнослужащие, проводящие проверку, должны хорошо знать эти признаки, указывающие на попытки контрабандного провоза людей. При выявлении нескольких из них контролер должен направить транспортное средство на площадку углубленной проверки для дальнейшей инспекции или опроса водителя и пассажиров.

Выявление лиц, не законно пересекающих границу в общем пассажиропотоке достигается следующими путями:

- тщательной проверки документов, удостоверяющих право на пересечение государственной границы РФ;

- устного опроса лица и следующих с ним через границу пассажиров;

- проверки по учетам оперативных заданий и спискам лиц, находящихся в розыске;

- личного досмотра, досмотра вещей и документов проверяемого лица;

- бдительного наблюдения за поведением лиц, следующих в пассажиропотоке через государственную границу, либо вблизи пунктов пропуска.

Как правило, группы незаконных мигрантов в составе от трех и более человек сопровождаются переправщиками, которыми являются либо иностранные лица из числа соотечественников со знанием русского языка, либо граждане СНГ.

Кроме того, незаконной миграции иностранных граждан через границу содействуют отдельные лица из числа состава поездных бригад, которые в целях личного обогащения занимаются их укрывательством в служебных помещениях, в том числе и в межпотолочном про-

странстве. Большинство лиц из числа обслуживающего персонала, следующих на железнодорожном транспорте через границу, уже знают о месте дислокации пунктов пропуска, существующем режиме действий пограничных нарядов. Для незаконного пересечения государственной границы ими применяются следующие ухищрения:

- при остановке поезда на железнодорожной станции проводник открывает дверь лицевой стороны вагона, куда устремляются люди, предлагающие пассажирам напитки, завтраки в дорогу и при отсутствии возле вагона пограничников, выпускает иностранца, который «теряется среди торговцев и встречающих», а после окончания пограничного контроля возвращается в вагон;

- выпрыгивает из вагона на ходу, на перрон, не дожидаясь полной остановки поезда, пытаясь таким образом избежать пограничного контроля, сливаясь с другими пассажирами на вокзале и в последующем использует пригородные поезда, частных владельцев транспортных средств, междугородний транспорт для пересечения границы.

Признаки, демаскирующие действия правонарушителей на каналах незаконной миграции на железнодорожном транспорте:

- сопровождение мигрантов под видом переводчиков лицами, занимающимися оформлением документов и незаконной отправкой их за границу;

- наличие у проводников наряду со своими национальными документами паспортов РФ, других стран СНГ;

- при возникновении проблем с властями документы находятся у проводников, они же объясняют обстоятельства получения документов и пытаются уладить инцидент путем дачи взятки деньгами;

- нервозность иностранцев и сопровождающих их лиц при тщательной проверке документов пограничниками;

- стремление проводника доказать пограничникам подлинность документов и принадлежность их выезжающему (объясняет проверяющему, что давно знаком с выезжающим и в документах указаны его установочные данные);

- наличие большого количества багажа, у выезжающих из РФ под видом туристов;

- следование, как правило, в составе семьи (муж; жена, дети);

- незнание русского языка иностранцем при наличии паспорта гражданина РФ;
- наличие при себе большого количества других документов, необязательных для частной или туристической поездки;
- при задержании проводник пытается совершить побег с правонарушителем, оставляя документы у пограничников или других представителей власти;
- оформление документов с идентичными признаками подделки, применением одинаковых печатей, наличие в документах датоштампов КПП РФ, принадлежащих одному контролеру, не смотря на то, что «въезд в Россию» был заказан в разное время, одинаковые фотографии в паспортах и визах РФ, выданных в разное время;
- отсутствие ордера-ваучера у лиц, имеющих визы РФ серии «Т», выезжающих с целью туризма;
- незнание или поверхностное знание обстоятельств получения паспорта, визы и других документов;
- отсутствие проездных документов и средств на обратный проезд, проживание в гостинице и т.п.;
- путанные объяснения цели поездки и слабое представление иностранца о приглашающих его гражданах и организациях;
- жесткая дисциплина в группе, формируемой, как правило, из нескольких семей.

3. Перечень обязательных мероприятий проводимых в подразделениях ОКПП «Курган» по выявлению незаконных мигрантов:

- планирование и осуществление практических мероприятий, направленных на совершенствование профессиональных знаний и практических навыков личного состава по выявлению недействительных документов на право пересечение границы, по обнаружению тайников и укрытий в транспортных средствах заградследования, используемых для провоза незаконных мигрантов, по распознаванию признаков частичной и полной подделки документов на право пересечения границы, по умелому и эффективному применению специальной техники;
- осуществление специальной проверки документов граждан Афганистана, Бангладеш, Вьетнама, Заира, Индии, Китая, Нигерии,

Пакистана, Сингапура, Сомали, Турции, Шри-Ланки, следующих в Россию по линии туризма, на учебу, на работу, а также транзитом в порядке, предусмотренном руководством по проверке документов у лиц следующих через государственную границу РФ, утвержденном приказом ФПС России N 0234 от 2000 г.;

- осуществление пограничного контроля граждан вышеуказанных государств, следующих по действительным документам, проведение выборочного опроса с целью выявления лиц, истинные цели пребывания которых в РФ, не соответствуют заявленным при получении разрешения (визы) на въезд в РФ, наличия у них необходимых проездных документов;

- запрещение въезда в РФ иностранным гражданам или лицам без гражданства, если они нарушили порядок, установленный ст. 26 и 27 Федерального Закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»;

- в ходе оперативно-розыскных мероприятий, проводимых в отношении нарушителей, выявлять каналы их незаконной миграции, устанавливать физических и юридических лиц РФ, выдающих фиктивные приглашения на въезд в Россию и способствующих незаконной миграции. Результаты разбирательства установленным порядком документировать с приложением письменных заявлений (объяснений) задержанных.

К сожалению, вопрос с обустройством постов иммиграционного контроля в Курганской области пока не решен, что в свою очередь значительно усложняет работу сотрудников ФПС РФ при осуществлении пропуска лиц дальнего и ближнего зарубежья, ведет к значительной задержке пассажиропотока. Введение постов иммиграционного контроля позволило бы решить эти проблемы.

5.7. Формирование и обустройство Юго-Восточного рубежа России

Россия переживает новый этап в истории государственного строительства. В связи с этим обозначился круг первоочередных проблем, которые ей приходится решать в новой геополитической обстановке. Ушла в историю эпоха СССР и вместе с ней многие законы, регулирующие нашу жизнь. Однако государственная граница России «сформировалась в ее нынешнем виде на основе законодательных ак-

тов и нормативных документов Советского Союза, регулирующих ее прохождение...»¹⁴⁷. За семидесятилетний (1920–1991 гг.) период исторического развития статус российско-казахстанской границы изменился от границы внутрисоветской (с 1920 по 1936 гг. она была границей Киргизской (Казахской) автономии в составе РСФСР) до границы между двумя независимыми государствами.

Формирование российско-казахстанской границы началось задолго до образования СССР. Еще в XIX веке границы между губерниями и областями в составе генерал-губернаторства (вначале Западно-Сибирского, а затем Степного) пересматривались несколько раз. К концу XX века сохранились многие участки старых «внутриимперских» границ, которые и стали основой для формирования российско-казахстанской границы, существующей на сегодняшний день. Так, государственная граница, проходящая по территории Половинского, Макушинского и части Петуховского (до пересечения с Транссибирской магистралью) районов Курганской области представляет собой 200-километровый участок границы, сформированный еще в последней четверти XIX века (в то время – граница земель Сибирского казачьего войска и земель Курганского и Ишимского уездов Тобольской губернии) и сохранившийся без изменений к настоящему времени. Об этом свидетельствуют картографические материалы конца XIX века, хранящиеся в Омском облгосархиве¹⁴⁸.

В советский период российско-казахстанская граница претерпела существенные изменения, которые проходили вплоть до середины 60-х годов. И хотя основное количество документов по установлению и изменению границ – это «решения и постановления ВЦИК, СНК, а также Указы Президиума ВС СССР, ссылавшихся на ходатайства населения и хозяйственную необходимость»¹⁴⁹, есть примеры преобразования границ, носящие сугубо политический характер, свойственный идеологии того времени.

Это присоединение (временное) Оренбургской губернии к Кир-

¹⁴⁷ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е.Хвощева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 26.

¹⁴⁸ ГАОО Ф.198. Оп.1. Д.117.

¹⁴⁹ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвощева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 26.

гизской (с 1925 г. – Казахской) АССР и придание Оренбургу статуса первой столицы Казахстана (август 1920 г. – апрель 1925 г.). Как тогда отмечалось, «Казахстану нужен хоть один крупный пролетарский центр, дабы обеспечить правильное проведение в жизнь линии ЦК партии по национальному вопросу»¹⁵⁰, не смотря на то, что русское население губернии составляло почти 75 %¹⁵¹. Аналогичным примером может служить и «перечисление в революционном порядке» 5 волостей Ишимского уезда Тюменской губернии в состав Акмолинской губернии КАСССР в июле 1921 года. Такой характер перечисления был «вынужденной мерой» Акмолинского губревкома, стремящегося контролировать южную часть Ишимского уезда и опасавшегося выступлений крестьян, подобных крестьянскому восстанию на юге Западной Сибири в феврале–марте 1921 года¹⁵².

Приходится, к сожалению, констатировать и тот факт, что в 1918–1922 гг. местные органы власти (облсполкомы, губисполкомы и т.д.) нередко изменяли административные границы областей, губерний, уездов и волостей без утверждения их Президиумом ВЦИК, не доводя даже до сведения центральных органов информацию о проведенных изменениях, нарушая тем самым Конституцию РСФСР и директивы Президиума ВЦИК и СНК. И только в 1923 году было принято соответствующее постановление ВЦИК о запрещении изменения границ без разрешения Президиума ВЦИК¹⁵³, когда, в основном, уже завершилось административно-территориальное размежевание автономных республик и губерний в составе РСФСР.

С возникновением независимых государств на постсоветском пространстве актуальность вопросов пограничной политики вновь возросла. Одной из важных составляющих в международных отношениях России и Казахстана остается делимитация и демаркация государственной границы. Отправной точкой в решении этого вопроса можно считать Алма-Атинскую Декларацию от 21 декабря 1991 года, в которой признаются территориальная целостность и нерушимость

¹⁵⁰ Дружбой великой сильны. – Алма-Ата, 1972. – С. 61.

¹⁵¹ Статистико-экономический обзор Киргизской Советской Социалистической Республики. – Оренбург, 1923. – С. 60–79.

¹⁵² ГАСКО Ф.55. Оп. 3. Д. 18. Л. 251.

существующих границ стран Содружества. Таким образом, в основу делимитации положена существующая административная граница между двумя государствами.

Во время официального визита президента РФ Бориса Ельцина 12 октября 1998 года в Республику Казахстан был подписан Протокол о намерениях по делимитации государственной границы между Россией и Казахстаном. Российская и казахстанская делегации по делимитации ведут совместную работу с августа 1999 года. В 2001 году состоялись очередные раунды российско-казахстанских переговоров по делимитации государственной границы между двумя странами – в Оренбурге (март), Астане (июль), Челябинске (сентябрь) и Петропавловске (декабрь). В настоящее время завершена делимитация Челябинского, Курганского и Тюменского участков государственной границы. За два с половиной года «пройдено» пять тысяч километров.

Нередко при делимитации государственной границы возникают проблемные вопросы, связанные с землепользованием хозяйствующих субъектов и обеспечением экономических интересов той или иной стороны. Вот только некоторые из них:

- Астраханская область РФ и Атырауская область РК – остров Укатный на реке Кигач и перспектива разработки нефтяных месторождений в Прикаспии – Хвалынское и Курмангазы, запасы которых составляют 600 млн. тонн нефти¹⁵⁴;

- Саратовская область РФ и Западно-Казахстанская область РК – плотина, построенная в Новоузенском районе оказалась на казахстанской территории. Разрешение вопросов о порядке ее дальнейшей эксплуатации¹⁵⁵;

- Оренбургская область РФ и Актюбинская область РК – 1950 га земли АО «Прогресс», занятых очистными сооружениями Орско-Халиловского металлургического комбината (АО «НОСТА») и г. Новотроицка, расположенных на территории Актюбинской области РК¹⁵⁶;

¹⁵³ Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – М., 1923. – №41. – Ст. 448.

¹⁵⁴ Мартынюк О. Спорные территории между Казахстаном и Россией: потенциальное яблоко раздора? // Время по Гринвичу, 11 апреля 2000.

¹⁵⁵ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцера – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 207.

¹⁵⁶ http://icie.nsc.ru/~taxis/report_kalinin1.htm.

- Челябинская область РФ и Кустанайская область РК – обмен земельными участками между областями в целях более рационального использования природных ресурсов и ведения земельного кадастра обеих сторон¹⁵⁷;

- Омская область РФ и Северо-Казахстанская область РК – часть автогассы между районными центрами Омской области протяженностью 10 километров, проходящая по казахстанской территории.

Некоторые вопросы до сих пор остаются открытыми. По словам руководителя российской делегации по делимитации российско-казахстанской границы В. А. Волкова при возникновении проблемных вопросов необходимо «стремиться искать развязки на принципах равноправия, взаимопонимания, взаимной уступчивости при адекватной компенсации, которая бы устраивала обе стороны»¹⁵⁸. В 2002 году началась делимитация российско-казахстанской границы в регионах России, входящих в Сибирский федеральный округ.

Делимитация границы и последующая ее демаркация необходимы не только для дальнейшего ее укрепления и обустройства, но и как обязательное условие для разработки земельного кадастра в приграничных регионах России. Так, в состав российской делегации по делимитации входят представители Федеральной службы земельного кадастра России, в том числе специалисты УФГП «Госземкадастрсъемка». Это отмечалось и на Всероссийской научно-практической конференции «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики», прошедшей в г. Челябинске в апреле 2001 года¹⁵⁹. В Сибирском филиале «Госземкадастрсъемка» – «Сибземкадастрсъемка», также ведутся работы по установлению (восстановлению) административных границ субъектов Российской Федерации, граничащих с Республикой Казахстан. В зоне традиционной деятельности «Сибземкадастрсъемка» (азиатской части России) – это Тюменская, Омская, Новосибирская области, Алтайский Край и Республика Алтай. Так, в 2000–2001гг. было собрано большое количество архивного, топографо-геодезического, планово-картографического и др. материала, обеспе-

¹⁵⁷ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 25.

¹⁵⁸ Там же. – С. 27.

¹⁵⁹ Там же. – С. 206.

чивающего около 2000 километров российско-казахстанской границы за Уралом. Собранные материалы отправляются в Москву.

Другой, не менее важной составляющей в российско-казахстанских отношениях в целом, и укреплении границы между двумя странами, в частности, является проблема железных дорог, проходящих по территории сопредельного государства, определения их статуса и дальнейшего функционирования. Находясь под юрисдикцией одного государства, и проходя по территории другого, они создают определенные трудности в режиме работы узловых станций при таможенно-пограничном, миграционном и санитарном контроле. Таких участков железных дорог, как известно, восемь, по четыре у России и Казахстана. Так, уже поднимался вопрос о казахстанских железных дорогах, проходящих по территории Оренбургской области¹⁶⁰ и Алтайского Края¹⁶¹. В продолжение этой темы рассмотрим положение Петропавловского отделения Южно-Уральской железной дороги (в дальнейшем – ЮУЖД), находящегося на территории Северо-Казахстанской области. 180-километровый участок Транссиба является самым длинным из четырех участков железных дорог России, оказавшихся на территории Казахстана.

Данный участок Транссибирской магистрали был построен (в пределах Северо-Казахстанской области) в 1892–1894 гг. и проходил по территории Ишимского уезда Тобольской губернии и землям второго отдела Сибирского казачьего войска, входившим в Петропавловский уезд. Часть участка (от ст. Петропавловск¹⁶² до границы с Омской областью) оказалась на территории Казахстана в апреле 1921 года после выхода Петропавловского уезда из состава Омской губернии¹⁶³. Другая часть участка (от ст. Петропавловск до границы с Курганской областью) прошла по Казахстану в марте 1922 года, после передачи Беловской волости Ишимского уезда Тюменской губернии в

¹⁶⁰ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвощева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С.447.

¹⁶¹ Там же. – С.149.

¹⁶² Деление участка по ст.Петропавловск дано условно. Фактически, граница Ишимского уезда Тюменской губернии и Петропавловского уезда Омской губернии (в границах на начало 1921 года) проходила в 10км. к западу от ст.Петропавловск.

¹⁶³ Государственный архив Северо-Казахстанской области и его филиалы. – Алма-Ата, 1990. – С.12.

Акмолинскую губернию КАССР¹⁶⁴. В 1915–1961 гг. Петропавловский участок входил в состав Омской железной дороги, с 1961 года является отделением ЮУЖД.

Сегодня Петропавловское отделение – это около 30 станций, в том числе 11 участковых и 1 – ст. Петропавловск – узловая. Участок имеет очень важное, прежде всего экономическое, значение, как для России, так и для Казахстана. На узловой станции стыкуются две крупные железнодорожные магистрали Азиатской части континента – Транссибирская и Трансказахстанская (Петропавловск – Астана – Караганда – Алматы). Через ст. Петропавловск осуществляется до 2/3 внутрироссийского транзита грузопотоков между Европейской частью России и ее восточными регионами. Ежедневно по участку следует более 20 пассажирских поездов, а в летнее время их количество увеличивается в полтора раза. Исключение Петропавловского отделения ЮУЖД из системы российских железных дорог приведет к разрыву единого тарифного расстояния Транссиба и дестабилизации внутрироссийских экономических связей.

Особое влияние на отношения между Россией и Казахстаном, на политическое и социально-экономическое положение приграничных регионов двух стран и, в конечном итоге, на развитие пограничного сознания проживающего вблизи границы населения оказывают непосредственно организация, обустройство и дальнейшее укрепление пограничных рубежей на региональном уровне.

За Уралом самым протяженным участком российско-казахстанской границы является граница, проходящая по территории Омской области. Она составляет свыше 1020 км. Более 30 государств осуществляют перевозки грузов и пассажиров через государственную границу на Омском участке. В области создано два пограничных отряда (г. Омск и г. Исилькуль), две пограничные комендантуры (пгт. Черлак и с. Одесское), двенадцать таможенных пунктов пропуска, в том числе, семь автомобильных, три железнодорожных, один воздушный и один речной. 58 населенных пунктов Омской области получили статус приграничных (расположенных в пограничной зоне с Северо-Казахстанской и Павлодарской областями Республики Казахстан).

¹⁶⁴ Государственный архив Северо-Казахстанской области и его филиалы. – Алма-Ата, 1990. – С. 316.

Администрация Омской области активно участвует в решении проблем приграничья. Важным документом в деле укрепления государственной границы стал Указ губернатора «Об утверждении Положения о пограничной зоне и пограничном режиме на территориях районов Омской области» от 30 октября 2001 года, которым определены правила въезда (прохода), ведения хозяйственной и иной деятельности, а также пребывания (в т.ч. временного) граждан в пограничной зоне. Областная администрация выступила организатором ряда мероприятий, основной темой которых был поиск решения проблем безопасности и пограничной политики. Одним из таких мероприятий стал научно-практический семинар «Угрозы безопасности Российской Федерации на государственной границе, как совокупность факторов, оказывающих влияние на политические, экономические, военные и другие жизненно важные интересы», проведенный в Омске в марте 2002 года.

Также в марте текущего года в Омске состоялся очередной, одиннадцатый раунд российско-казахстанских переговоров по делимитации государственной границы между Российской Федерацией и Республикой Казахстан. В интересах дела были задействованы имеющиеся на местах документы и материалы, а также привлечены к переговорам ведущие эксперты и специалисты области. Итогом очередного заседания российской и казахстанской делегаций стало подписание проекта протокола согласования прохождения линии государственной границы и ее описания между Омской областью Российской Федерации и Северо-Казахстанской и Павлодарской областями Республики Казахстан.

Региональные управления ФСБ, ФПС, внутренних дел, таможенные органы совместно осуществляют охрану и обеспечение безопасности государственной границы. Пресекается противоправная деятельность преступных групп, направленная на ввоз в Россию несертифицированного зерна, мяса, сельскохозяйственной техники, некачественных ТНП из Китая, наркотиков, оружия и на вывоз из России ГСМ, лома цветных металлов и краденых автомобилей.

В последнее время на границе Омской области с Казахстаном участились случаи незаконной иммиграции граждан из Юго-Восточной Азии и среднеазиатских стран СНГ. Так, за 2001 год пресечено 6 попыток незаконного перехода государственной границы на Омском уча-

стке гражданами Шри-Ланки. Группы, в среднем, по 20-30 человек пересекают границу как со стороны Северо-Казахстанской области (Исилькульское¹⁶⁵ направление), так и со стороны Павлодарской области (Русско-Полянское¹⁶⁶ и Черлакское¹⁶⁷ направления). Сложился своеобразный канал незаконного ввоза и транзита граждан: Шри-Ланка – ОАЭ – Киргизия – Казахстан – Россия (Омск). В Казахстане по этому поводу складывается иное мнение. Так, директор Центра внешнеполитических исследований и анализа Б.К.Султанов об одном из инцидентов с ланкийцами отметил, что граждане Шри-Ланки «с территории Омской области (выделено нами) незаконно, без соответствующих документов пересекли границу Казахстана»¹⁶⁸. Думается, что полярность взглядов на одну и ту же проблему происходит вследствие слабого взаимодействия руководящих органов и пограничных служб приграничных территорий обеих стран.

В развитии цивилизованных отношений Российской Федерации с Республикой Казахстан необходима дальнейшая реализация комплекса мер (в том числе, на межгосударственном уровне) по укреплению юго-восточного рубежа России. В ближайшее время необходимы следующие действия:

1. Завершение международно-правового оформления государственной границы между Россией и Казахстаном и совершенствование нормативно-правовой базы по развитию новых приграничных регионов;
2. Объединение усилий органов власти всех уровней (федеральных, региональных, местных) и активное вовлечение гражданского общества в формирование единой системы охраны государственной границы;
3. Строгое выполнение принятых обязательств по охране и защите интересов России, в том числе, по вопросам обеспечения безопасности на государственной границе;
4. Активное взаимодействие руководящих органов приграничных территорий РФ (совместно с таможенной и пограничной службами) с казахстанской стороной в решении возникающих пограничных инци-

¹⁶⁵ Новое Омское слово (НОС), 21 ноября 2001. – С. 2.

¹⁶⁶ Вечерний Омск, 18 сентября 2001. – С. 5.

¹⁶⁷ Омский вестник, 17 июля 2001. – С. 15.

¹⁶⁸ http://www.kizi.kz/Parts/ExtPol/an3_sultanov.html.

дентов и разработка двусторонних соглашений по соблюдению законности на границе;

5. Совершенствование пограничной инфраструктуры и создание автоматизированной информационной системы управления государственной границей, в том числе, с применением геоинформационных технологий;

6. Разработка федеральных и региональных программ по духовно-нравственному и социально-психологическому развитию проживающего вблизи границы населения.

Несомненно, что противоречия, периодически возникающие на российско-казахстанском приграничье, должны решаться с позиции дружбы, добрососедства и взаимопонимания между нашими народами.

5.8. Трансграничное сотрудничество и пограничная безопасность¹⁶⁹

Пограничные проблемы, вставшие перед Россией после распада Советского Союза, уникальны как по своим масштабам, так и по качественным характеристикам. Впервые в истории дезинтеграция страны привела к появлению более 10 тыс. км новых государственных рубежей, проходящих в приграничных зонах с серьезно различающимися ландшафтными, коммуникационными, социальными, этнокультурными, экономическими, геополитическими и другими условиями.

Рубежи эти приобрели новый статус, выполняя прежде лишь функцию административного размежевания. Конечно, само наличие административных границ сыграло позитивную роль, став амортизатором, позволившим в ряде случаев избежать серьезных межгосударственных и межэтнических конфликтов. Однако границы эти в большинстве случаев оказались малоприспособленными к новой роли, не будучи делимитированными, как правило (за исключением границ с закавказскими государствами), не определяясь естественными преградами и оставляя при этом разделенными многочисленные этнические общности, тяготеющие друг к другу. Процесс стабилизации структуры трансграничных отношений в ряде случаев, возможно, займет еще не одно десятилетие.

Новые границы обладают, таким образом, рядом генетических,

¹⁶⁹ Выполнено по гранту программы Research Support Scheme Фонда Сороса.

функциональных и иных характеристик, существенно отличающих их от границ старых. В политическом, экономическом и этнокультурном контексте они являются отражением реалий переходного периода. Унаследовав от периода предшествующего низкий уровень барьерности, сильнейшую инфраструктурную взаимозависимость приграничных территорий и общую социокультурную среду (цементирующим компонентом которой по-прежнему остается русский язык), новое пограничье подвергается воздействию процессов, тенденции которых, отражающиеся, в первую очередь, на уровне его барьерности либо контактности, пока остаются не вполне определенными.

Такая неопределенность во многом вызвана тем, что для нового пограничья РФ достаточно характерно несовпадение государственных границ с этнокультурными, историческими, геополитическими и другими рубежами. Играя роль территориальных рамок национально-государственного суверенитета, легитимные границы закрепляют и пространственные пределы национальной же идентичности¹⁷⁰, которая, однако, находится еще в стадии формирования. Последнее происходит в противоречивом взаимодействии с территориальными рамками разнородных идентичностей: межрегиональных (геополитических, включая «имперскую», культурных, религиозных, суперэтнических и т.п.), региональных (например, этнической) и локальных (субэтнических и др.). В условиях общей нестабильности политической и экономической ситуации на постсоветском пространстве это повышает роль конъюнктурных факторов краткосрочного действия по сравнению с факторами долгосрочными (ландшафт, инфраструктурные связи, степень этнокультурной близости), которые в перспективе способны серьезно изменить структуру трансграничных отношений РФ с сопредельными постсоветскими государствами.

Важную роль в формировании данной структуры играют последствия открытия постсоветского пространства для воздействия глобальных и межрегиональных трансграничных процессов. Так, процессы глобализации и вовлечения новых независимых государств в международные интеграционные структуры ведут не только к образованию новых трансграничных связей между этими государствами и странами «даль-

¹⁷⁰ В данном случае национальная идентичность отождествляется с гражданской.

него зарубежья», но и к расслоению и фрагментаризации пространства бывшего СССР, своеобразной «интернационализации» некоторых новых рубежей. Это происходит потому, что такие структуры во многих случаях оказываются «чужеродными телами», не только обладающими довольно жесткими административными (ЕС), экономическими (ВТО), идеологическими («орбита демократических (западных) ценностей», мусульманский мир) и иными границами, но и порою вызывающими у сопредельных стран защитную реакцию в виде барьеризации соответствующих рубежей. К тому же ведет и интернационализация вызовов безопасности, в частности, формирование международных криминальных структур (контрабандистов, религиозных экстремистов и т.п.), все более активно осваивающих евразийское пространство.

На другом полкусе находятся процессы регионализации, имеющие как внутреннее, так и внешнее измерение. В новых условиях административные регионы РФ и сопредельных государств получили, с одной стороны, широкие возможности для развития международного, в том числе и приграничного сотрудничества, во многих случаях оказавшись, в то же время, более стесненными в средствах для такого развития. Существовавшие в советский период связи между административными территориями соседних союзных республик приобретают выраженно рационально-прагматический характер, основываясь на соображениях экономической рентабельности, обеспечения социальной стабильности и безопасности в рамках конкретного региона.

Наиболее сложная социальная и политическая ситуация с самым высоким конфликтным потенциалом сложилась на южных рубежах РФ, а именно в зонах границ с Азербайджаном, Грузией и Казахстаном. Если российско-казахстанская граница является самым протяженным в мире сплошным и притом прозрачным сухопутным рубежом (примерно 7 тыс. км.), разделяющим относимые к двум различным цивилизациям (христианской и мусульманской) этносы, то наиболее барьерное внутри постсоветского пространства кавказское пограничье (суммарная протяженность границ РФ с Грузией и Азербайджаном составляет приблизительно 1100–1200 км) являются своеобразным этническим буфером, будучи на значительном протяжении с обеих сторон населено преимущественно этническими меньшинствами. И в кавказском, и в казахстанском случае открытая и латентная

конфликтность приграничья имеет очевидный этнический характер, причем, зачастую, с ирредентистским подтекстом.

В этих условиях перед Россией стоит задача формирования национальной политики по отношению к своим южным рубежам, протяженность которых составляет более трети от длины всех сухопутных границ страны, и прилегающим к этим границам территориям. Такая политика должна включать три взаимосвязанных компонента: обеспечение пограничной безопасности, стимулирование трансграничного сотрудничества и развитие приграничных территорий. По сравнению с проблематикой безопасности границ СССР в рамках упомянутой политики требуется комплексный учет специфики большего количества уровней (глобального, региональных, локального), сфер (политической, экономической, социальной, этнокультурной, информационной, психологической, экологической и др.), акторов (государств, включая силовые и другие структуры центрального подчинения, региональных, районных и муниципальных властей, международных организаций, предприятий, общественных организаций, средств массовой информации, этнических и религиозных общин и т.д.), проблем (нетрадиционных вызовов безопасности, социально-экономического развития приграничных территорий, перспектив трансграничного сотрудничества и т. п.).

Часть вышеупомянутых проблем (например, вопросы делимитации) является прямым наследием советского периода, другая (наркоторговля, неконтролируемая миграция, соотношение полномочий в сфере трансграничного взаимодействия между центром и приграничными регионами, влияние процессов глобализации и т.п.) обусловлена, в первую очередь, спецификой периода постсоветского. В последнем случае налицо заметное повышение актуальности нетрадиционных вызовов безопасности в соотношении с традиционными, социально-экономическими аспектами в сопоставлении с политическими.

Располагая самым мощным экономическим, военно-силовым, демографическим и другими потенциалами по сравнению со всеми сопредельными постсоветскими государствами (с некоторыми оговорками аналогичное соотношение наблюдается и при сопоставлении потенциала большинства соответствующих приграничных территорий) Россия столкнулась и с наиболее масштабными пограничными проблемами,

практически не имеющими аналогов в мировой истории. В сжатые сроки и притом далеко не в самых благоприятных условиях ей приходится решать финансовые, организационные и другие вопросы по оборудованию участков огромной протяженности, принимать меры против использования ее территории трансграничными преступными группировками (некоторые из которых по своим финансовым и иным возможностям, по крайней мере, сопоставимы с противостоящими им силовым структурам), осуществлять правовое, административное, экономическое и другое регулирование приграничного сотрудничества, активно участвовать в урегулировании этнических конфликтов и латентных этносоциальных противоречий в приграничном поясе и т.п. При этом требуется нахождение баланса между порою противоречащими друг другу задачами укрепления пограничной безопасности и развития трансграничного сотрудничества, интересами центра и субъектов РФ, а также регионов, стремящихся к вхождению в единое европейское пространство (что практически неизбежно потребовало бы от России серьезного ужесточения режима пересечения части постсоветских границ) и регионов, экономически ориентированных на приграничные связи на азиатском, то есть, южном направлении.

Решение этих проблем едва ли возможно на основе советского опыта пограничной политики, в рамках которой государственные границы рассматривались, в первую очередь, как жесткий барьер на пути влияния «чужеродной» среды (при том, что на сооружение и поддержание такого барьера выделялись отсутствующие ныне колоссальные средства), а не как регулятор, образно выражаясь, «кожный покров», защищающий организм от негативных воздействий извне, но позволяющий «дышать», упорядочивающий сообщение, «обмен» с внешним окружением. Такой опыт не позволяет обеспечить безопасность необорудованной границы, регулирование несравнимо более интенсивных трансграничных потоков, создать систему трансграничной безопасности на основе оперативного многоуровневого взаимодействия с сопредельной стороной, вовлечь негосударственные структуры в решение проблем приграничной зоны и трансграничного взаимодействия и т.п.

Между тем, для разрешения соответствующих вопросов представляется возможным использование некоторых элементов зарубежного опыта, в первую очередь, опыта тех стран, которые сумели создать

эффективную систему трансграничной безопасности, достигнув при этом очевидных успехов и в развитии приграничного сотрудничества. Скучные финансовые возможности России и сопредельных постсоветских государств, несопоставимо более короткий период формирования структуры их трансграничных отношений по сравнению со странами ЕС и Северной Америки, специфика инфраструктурных связей, социальной и политической ситуации, рискованность применения европейской модели регионализации в условиях органически требующих сильной централизации политической структуры РФ – все это не позволяет, конечно, копировать опыт данных стран автоматически. Тем не менее, следует обратить самое серьезное внимание на отлаженные десятилетиями механизмы взаимодействия на межгосударственном, региональном, локальном уровнях, обеспечивающие высокую степень кооперации приграничных территорий и, вместе с тем, эффективность системы пограничной и трансграничной безопасности рубежей, не оборудованных технически по советскому образцу. Такая эффективность достигается за счет реальной заинтересованности сторон в разноплановом приграничном сотрудничестве, отлаженности работы системы пограничного и миграционного контроля, механизмов снятия социальной напряженности в приграничье. В их числе, например, апробированная в зоне американо-мексиканской границы модель, заключающаяся в создании на территории страны с менее высоким уровнем жизни (в данном случае – Мексики) «макиладорес» – предприятий, построенных за счет более богатого соседа, продукция которых поставляется на его же территорию и пользуется при этом особыми таможенными льготами. Такая схема позволяет решать несколько задач, включая значительную экономию на оплату труда рабочей силы и сдерживание миграции за счет создания новых рабочих мест.

С учетом вышеприведенных соображений имеется достаточно широкий выбор вариантов пограничной политики РФ применительно к новым рубежам. Одним из ключевых параметров при этом является соотношение уровня барьерности и контактности. Об относительности этих категорий применительно к различным условиям и видам трансграничных потоков уже неоднократно упоминалось в настоящей работе. Целесообразным, однако, представляется рассмотреть несколько вариантов пограничной политики, в рамках которых общие

уровни барьерности и контактности существенно изменяются в сторону повышения или понижения:

Сильная барьерность при слабой контактности. Такой вариант потребует создания инфраструктуры, позволяющей отслеживать практически любое пересечение границы (включая контрольно-следовую полосу и т.п.). При том, что такой вариант даст гипотетическую возможность эффективно контролировать трансграничные перемещения, его реализация проблематична ввиду огромных финансовых расходов и, кроме того, чревата такими негативными последствиями, как деградация приграничных территорий, вытеснение мелкого и среднего бизнеса из сферы трансграничного сообщения, обострение этносоциальной ситуации в этнически смешанных районах, разрастание коррупции в структурах, регулирующих трансграничное сообщение.

Слабая барьерность и слабая контактность. Этот вариант, предполагающий частичное заимствование европейского или американско-канадского опыта, потребует расширения полномочий приграничных регионов в сфере трансграничного сотрудничества. С учетом проблем безопасности на постсоветском пространстве, такая модель потребует создания жестких внешних границ интеграционных объединений России с партнерами по сотрудничеству. Данный вариант создает наиболее благоприятный климат для трансграничной активности, в том числе на уровнях мелкого и среднего бизнеса. Вместе с тем, децентрализация несет в себе риск дезинтеграции РФ, а открытость границ в условиях неравномерного экономического развития стран СНГ создает опасность роста масштабов трансграничных операций, наносящих ущерб экономическим интересам страны (демпинг, перепродажа горючего и т.п.)

Сильная барьерность и сильная контактность. Такой вариант в конце 2001 г. поддержал председатель Комитета Госдумы по обороне, бывший директор погранслужбы А. Николаев, предложивший организовать режим новых границ РФ по принципу «застежки-молнии» с тем, чтобы иметь возможность регулировать данный режим в зависимости от конъюнктуры взаимоотношений между сопредельными государствами¹⁷¹. Такой вариант аналогичен политике США по отношению к их мексиканской границе. Опять-таки, учитывая дороговизну плюс далеко не очевидную эффективность результатов полноцен-

¹⁷¹ См.: Рубан О. Безграничные просторы Отчизны. – Эксперт, 17.12.2001. – С. 61.

ного оборудования границы (преобладающая часть контрабанды по-прежнему будет провозиться, в первую очередь, через действующие пункты контроля) важным условием представляется реальная заинтересованность сопредельной стороны в создании механизмов обеспечения трансграничной безопасности. При этом условии появляется шанс достигнуть сбалансированного сочетания интересов безопасности и сотрудничества в пограничной политике.

Избрание какого-либо из упомянутых или промежуточных вариантов данной политики в качестве универсального в масштабах всей страны в сложившихся условиях представляется вряд ли целесообразным. Таковую политику следует варьировать с учетом специфики конкретных участков южной границы.

Наиболее проблематичным является выбор варианта соответствующей стратегии по отношению к российско-казахстанской границе, протяженность которой составляет больше 50 % от длины всех новых границ России. Очевидно, что между приграничными территориями существуют очень тесные экономические и этнокультурные связи, разрыв которых привел бы к тяжелым последствиям. Вероятное в этом случае уменьшение российского влияния в Казахстане никак не отвечает национальным интересам РФ.

Казахстан является важнейшим внешнеторговым партнером для большинства граничащих с ним регионов России. Главной сферой сотрудничества является переработка казахстанского сырья (нефти, металлических руд и т.п.) с частичным возвращением готовой продукции на казахстанскую территорию. Это подтверждают данные таблицы № 9.

Достаточно интенсивно развивается гуманитарное сотрудничество приграничных территорий, происходящее в таких областях, как наука и образование, этноконфессиональные отношения, национальная культура, средства массовой информации, медицина, физкультура и спорт, защита прав и свобод человека, социальная защита и занятость. Речь идет, в частности, о взаимной поддержке образования на русском языке в Казахстане и казахском – в России, подготовке казахстанских студентов в российских вузах, поддержке работы СМИ сопредельного государства, содействие в оказании медицинской помощи, ликвидации чрезвычайных ситуаций; об организации культурно-массовых, спортивных и других мероприятий.

Таблица № 9. Внешнеторговый оборот приграничных регионов России с Казахстаном*

| Регион | Внешнетор- говый обо- рот, экспорт/ импорт (тыс. \$) | Сопредель- ные страны — новые неза- висимые го- сударства | Доля страны во внеш. обороте; в экспорте / импорте региона | Место стр- ны во внеш. обороте; в экспорте/ импорте региона | Наиболее важные статьи экспорта региона в сопр. страну (в % от общего объема) (на основе классификации ТНВЭД СНГ) | Наиболее важные Статьи импорта региона из сопр. страны (на основе классификации ТНВЭД СНГ) |
|-------------------------------|--|---|---|--|--|---|
| Астрахан- ская область | 302712,0; 249697,1/ 53014,9 | Казахстан | 11,9; 12,9/7,2 | 3; 2/4 | Машины, оборудование и механизмы (34,9), изделия из черных металлов (5,3); мясо- и рыбоборудовы (5,0) | Рыба (36,7); хлебные злаки (26,1); та- бачные изделия (17,5) |
| Волгоград- ская область | 1122320,8 869761,0/ 252759,8 | Казахстан | 2,8 2,8/4,2 | 8; 7/9 | Изделия из черных металлов (32,4); машины, оборудование и механизмы (15,7); продукция химической про- мышленности (7,6) | Хлебные злаки (45,5); черные металлы (18,9) |
| Саратовская область | 658508,1; 511279,3/ 147228,8 | Казахстан | 4,3; 3,1/8,4 | 10; 9/3 | Машины, оборудование и механизмы (18,8); стеклоизделия (12,3); готовые пищевые продукты (12,1) | Хлебные злаки (39,9); машины, оборудо- дование и механизмы (20,9); продукты неорганической химии (13,6) |
| Самарская область | 4140825,1351 4644,8/ 626180,3 | Казахстан | 3,8; 3,9/3,3 | 6; 6/6 | Транспортные средства, их части и оборудование (58,1); машины, оборудо- дование и механизмы (14,3); полимер- ные материалы и изделия из них (4,1) | Черные металлы (39,6); хлебные злаки (14,4); строительные материалы (сы- рье) (9,5) |
| Оренбург- ская область | 1934462,1; 1332945,6/ 601516,5 | Казахстан | 27,3; 5,5/75,6 | 1; 6/1 | Продукты переработки минерального топлива (48,5); черные металлы и из- делия из них (9,8); машины, оборудо- вание и механизмы (6,3) | Топливо минеральное (95,6); руда (2,1) |

* По данным Государственного таможенного комитета. В связи со спецификой источника товарооборота с Белоруссией, входящей в единое таможенное пространство с РФ, не учитывается экспорт.

| | | | | | | |
|-----------------------|---------------------------------------|-----------|--------------------|-----------|---|---|
| Челябинская область | 2447876,7; 1860977,6/ 586899,1 | Казахстан | 22,0; 8,1/66,2 | 1; 4/1 | Черные металлы и изделия из них (50,0); машины, оборудование и механизмы (11,5); Транспортные средства, их части и оборудование (8,9) | Руды (75,3); хлебные злаки (8,4); минеральное топливо и продукты его переработки (5,9) |
| Курганская область | 251999,9 183938,4/ 68061,5 | Казахстан | 57,0 57,4/55,7 | 1; 1/1 | Машины, оборудование и металлы (18,6); продукты животного происхождения (12,5); овощи и корнеплоды (10,7) | Хлебные злаки (37,3); топливо минеральное и продукты его переработки (12,5); овощи и корнеплоды (10,7) |
| Томская область | 1662839,1; 15821434,6/ 806956,5 | Казахстан | 3,8; 3,9/3,3 | -- -/4 | Машины и изделия из них (7,9) | Связки и изделия из них (48,3); хлебные злаки (16,3); плодовоовощная продукция (5,7) |
| Омская область | 1062119,7 911246,0/ 150873,7 | Казахстан | 32,8; 28,5/22,2 | 2; 2/1 | Топливо минеральное и продукты его переработки (53,1); каучуковые изделия (8,1); машины, оборудование и металлы (5,9) | Хлебные злаки (35,7); топливо минеральное и продукты его переработки (21,1); машины, оборуд. и металлы (9,9) |
| Новосибирская область | 725987,1 463826,6/ 262160,5 | Казахстан | 27,8; 16,1/28,3 | 2; 2/1 | Олово и изделия из него (15,3); машины, оборудование и металлы (10,8); черные металлы и изделия из них (10,6) | Продукты неорганической химии (68,8); плодовоовощная продукция (18,1) |
| Алтайский край | 320650,8; 206633,1/ 114017,7 | Казахстан | 50,6; 61,1/31,6 | 1; 1/1 | Топливо минеральное и продукты его переработки (21,7); древесина и изделия из нее (9,9); машины, оборудование и металлы (9,2) | Хлебные злаки (34,6); машины, оборудование и металлы (10,7); продукты неорганической химии (10,3); транспортные средства, их части и оборудование (9,0); черные металлы (8,1) |
| Республика Алтай | 120298,9; 51788,5/ 68510,4 | Казахстан | 4,1; 7,5/1,6 | 7, 5/10 | Машины, оборудование и металлы (36,1); фармацевт. продукция (22,7); черные металлы (11,7) | Черные металлы (64,5); хлебные злаки (15,6) |

В то же время, степень вовлеченности структур гражданского общества, мелкого и среднего бизнеса в приграничное сотрудничество остается слабым. Во многом это объясняется недостаточной гибкостью действующего пограничного режима и других бюрократических препон, ставящих препятствие для трансграничного сообщения. Как представляется, стимулирование трансграничных связей мелкого и среднего бизнеса в Казахстане могло бы серьезно способствовать повышению социального статуса русскоязычного населения, которое с трудом приспосабливается к новым реалиям, активно осваивая именно эти ниши.

С другой стороны, именно через территорию РФ идет мощнейший поток контрабанды наркотиков, сырья и товаров народного потребления, общая стоимость которой, возможно, превышает объем легального товарооборота России со всеми странами СНГ вместе взятыми. Это касается, в первую очередь, наркоторговли, а также контрабанды товаров народного потребления.

Самым серьезным риском глобального (точнее регионального с тенденцией к глобализации) масштаба стало беспрецедентное увеличение объемов наркоторговли – деятельности, которая к середине 1990-х гг. по своему финансовому обороту занимала около 60 % в структуре международного криминального бизнеса¹⁷².

В условиях тяжелого экономического спада, дестабилизации ситуации в охваченном вооруженным конфликтом Таджикистане, а также в других новых государствах Центральной Азии производство и распространение сырья стало главным источником существования для целых районов¹⁷³. Во второй половине 1990-х гг. главным очагом наркоторговли не только регионального, но и мирового масштаба становится Афганистан, превратившийся, начиная с 1999 г., в лидера по производству героина (около 75 %). Рыночная стоимость собранного в 1999 г. урожая опийного мака (около 4600 т) составляла до 130–140 млрд. долл., что в три раза превосходило ВВП всех цен-

¹⁷² По данным Европола. См., например: Наркобизнес на юге России: политические аспекты. – М., 1997. – С. 57.

¹⁷³ К середине 1990-х гг. некоторые центральноазиатские государства уже занимали значительные позиции по ввозу в Россию наркотиков: доля Узбекистана составляла 17%,

тральноазиатских государств вместе взятых¹⁷⁴. Вряд ли произошедшее в 2001 году свержение режима талибов силами Северного альянса, США и их союзников можно считать решением проблемы: для наркомафии идеологическая окраска политического режима имеет второстепенное значение, а выращивание наркотических культур в условиях бедной страны остается одним из главных источников дохода афганского населения.

В условиях тяжелого экономического спада, дестабилизации ситуации в охваченном вооруженным конфликтом Таджикистане, а также в других новых государствах Центральной Азии производство и распространение сырья стало главным источником существования для целых районов¹⁷⁵. Во второй половине 1990-х гг. главным очагом наркоторговли не только регионального, но и мирового масштаба становится Афганистан, превратившийся, начиная с 1999 г., в лидера по производству героина (около 75 %). Рыночная стоимость собранного в 1999 г. урожая опийного мака (около 4600 т) составляла до 130–140 млрд. долл., что в три раза превосходило ВВП всех центральноазиатских государств вместе взятых¹⁷⁶. Вряд ли произошедшее в 2001 году свержение режима талибов силами Северного альянса, США и их союзников можно считать решением проблемы: для наркомафии идеологическая окраска политического режима имеет второстепенное значение, а выращивание наркотических культур в условиях бедной страны остается одним из главных источников дохода афганского населения.

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 привлека-

Таджикистана – 14%, Казахстана – 14%. См.: Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 404.

¹⁷⁴ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 405.

¹⁷⁵ К середине 1990-х гг. некоторые центральноазиатские государства уже занимали значительные позиции по ввозу в Россию наркотиков: доля Узбекистана составляла 17%, Таджикистана – 14%, Казахстана – 14%. См.: Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 404.

¹⁷⁶ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 405.

тельным. Как показывает международный опыт, пограничные и таможенные службы в состоянии выявить лишь 5–10 % от общего объема контрабанды притом, что за 4 последние года, согласно статистике Управления по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, их потребление в РФ увеличилось в 60 раз¹⁷⁷.

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. В настоящее время Казахстан является одним из крупнейших в мире производителей марихуаны (в южных районах Казахстана ежегодно выращивается до 5 тыс. т наркосырья). По данным МВД РФ 93 % марихуаны, 85 % гашиша и 78 % опия поступают в Россию через территорию Казахстана¹⁷⁸. Показатели объема задержанного сырья постоянно растут, что объясняется как ужесточением пограничного режима, так и увеличением оборота наркоторговли. Если за год и 9 мес. периода 1996–1997 гг. по данным ФПС было изъято 560 кг¹⁷⁹ наркотиков, то за 2000 год аналогичная цифра по Юго-Восточному региональному отделению погранслужбы (даже без учета важного «астраханского канала») составила уже 394 кг¹⁸⁰.

Масштабы трансграничной наркоторговли и динамика роста этих масштабов выглядят весьма угрожающими. По оценкам российских экспертов, при существующих тенденциях уже через 10 лет каждый пятый россиянин будет употреблять наркотики¹⁸¹, волна наркомании может захлестнуть и европейские страны. Поэтому наркоторговля уже является, по всей видимости, более опасной угрозой безопасности РФ, чем какие-либо территориальные потери и даже, возможно, внутренняя нестабильность.

¹⁷⁷ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвощева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 406.

¹⁷⁸ Там же. – С. 411–413.

¹⁷⁹ По сообщению агентства «Интерфакс». См.: <<http://www.interfax.ru/sngnews/09.htm>>.

¹⁸⁰ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвощева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 46.

¹⁸¹ Наркотическая война против России. Аналитический доклад Центра стратегического развития. - http://www.e-journal.ru/p_besop-st5-10.html.

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. долл.; его большая часть доставляется основным потребителям именно по северному маршруту) и достигнутого в следующем году показателя внешнеторгового оборота между странами СНГ (25,3 млрд. долл.) может дискредитировать идею приоритетности развития трансграничного сотрудничества по отношению к административным мерам обеспечения безопасности.

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.

Существуют и хорошо отлаженные каналы ввоза другой контрабандной продукции. Когда речь идет о крупных объемах направляемой в Казахстан контрабанды, чаще всего фигурируют лом цветных металлов, продукция деревообработки, стройматериалы, сельхозпродукты и продукты питания, спирт и алкогольные напитки, ширпотреб, горюче-смазочные материалы, автозапчасти. В обратном направлении идет контрабанда продуктов питания, самодельных алкогольных напитков, ширпотреба. Операции с российскими горюче-смазочными материалами и казахстанскими продуктами питания во многом объясняются ценовым диспаритетом: цены на бензин в Казахстане существенно выше российских, тогда как с продуктами питания ситуация, зачастую, противоположна¹⁸². В последнее время получает все более широкий размах контрабанда китайского ширпотреба, ввоз которого, в силу дешевизны товара по сравнению с конкурирующей продукцией, является весьма прибыльным даже с учетом таких издержек, как

¹⁸² Иная конъюнктура существовала в период с августа 1998 г. по апрель 1999 г., когда в результате финансового кризиса в России Казахстан был вынужден принимать меры по защите своего рынка от фактически подешевевшей российской продукции.

оплата труда контрабандистов, взяток и штрафов. Не вызывает особого сомнения, что уже существуют хорошо организованные структуры, занимающиеся нелегальной переправкой крупных оптовых партий китайского ширпотреба через российско-казахстанскую границу. Общий объем такого рода трансграничных операций подсчитать трудно, но с учетом стратегического значения границы и ее гигантской протяженности есть все основания предполагать, что эти масштабы огромны.

Эффективность дорогостоящих мероприятий по оборудованию границы по «советскому образцу» представляется, однако, не вполне очевидной, хотя бы потому, что преобладающая часть нелегальных трансграничных потоков в настоящее время направлена и, по всей видимости, будет направляться и далее, через существующие пункты пропуска. Все это ставит на повестку дня вопрос о создании совместной системы обеспечения трансграничной безопасности при условии реальной заинтересованности сопредельной стороны. В этом контексте следует тщательно рассмотреть возможность использования опыта США по обеспечению безопасности их мексиканской границы. В перспективе речь могла бы идти о создании общего с Казахстаном (возможно, с включением Киргизии) пограничного пространства при ужесточении режима контроля над пересечением южной границы республики, которая является значительно менее протяженной, чем граница российско-казахстанская.

Рубежи, разделяющие Россию с закавказскими государствами, обладают наибольшей ландшафтной барьерностью, что затрудняет не только развитие приграничного сотрудничества, но и создание инфраструктуры, обеспечивающей пограничную безопасность. Из-за остроты существующих угроз (высокий потенциал этнической конфликтности, деятельность незаконных вооруженных формирований, торговля оружием, бандитизм и т.п.), взятие участка под жесткий контроль представляется необходимым.

Наиболее опасным видом нелегальных трансграничных потоков, помимо проникновения боевиков на территорию Чечни и других северокавказских республик, является контрабанда оружия. По итогам 2000 года во всей зоне ответственности Северо-Кавказского РУ ФПС (включая астраханский участок границы с Казахстаном, российскую

зону Каспия, Краснодарский участок российско-украинской границы) было задержано 154 единицы огнестрельного оружия, 27 тысяч штук боеприпасов, 101 кг взрывчатых веществ¹⁸³. При снижении большинства показателей по изъятой контрабанде в следующем, 2001 году (было задержано около 100 единиц стрелкового оружия, более 17900 боеприпасов), особую тревогу вызывает колоссальный рост объемов задержанных взрывчатых веществ – 19,3 т¹⁸⁴. Таким образом, резко увеличивающаяся часть «клиентов» нелегального рынка вооружений региона в настоящее время ориентирована на проведение терактов и других преступлений с использованием взрывных устройств.

Объемы изъятой контрабанды оружия и боеприпасов в зоне ответственности СКРУ многократно превышают даже аналогичные показатели задержаний на примерно в 5 раз более протяженном участке Юго-Восточного регионального управления (граница с Казахстаном). За 2000 г. силами ЮВРУ было задержано лишь 28 единиц огнестрельного и холодного оружия, 622 единицы боеприпасов и более 2 кг взрывчатых веществ¹⁸⁵. Очевидно, что именно «кавказский канал» играет ключевую роль в плане трансграничной контрабанды оружия на территорию РФ и что именно на кавказском направлении этот вид трансграничной контрабанды представляет наибольшую угрозу.

В то же время, судя по объемам задерживаемого груза, «кавказский маршрут» как канал незаконной доставки в пределы РФ наркотических веществ играет, по крайней мере, не главную роль. В 2000 г. пограничниками СКРУ было задержано 60 кг наркотиков¹⁸⁶, а в 2001 году – всего 6,7¹⁸⁷. Для сравнения, силами ЮВРУ, территория которого сейчас практически однозначно считается главным каналом трансграничной контрабанды наркотиков в РФ, за 2000 г. было изъято 367 кг¹⁸⁸. И все же Кавказ в рассматриваемом плане является одним из

¹⁸³ Северо-Кавказское региональное управление ФПС РФ обнародовало результаты своей работы за прошлый год. – Россия – Регионы. 09.01.2001; <http://www.regions.ru>.

¹⁸⁴ Из выступления начальника СКРУ ФПС РФ генерал-полковника Е.В. Болховитинова.

¹⁸⁵ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 46.

¹⁸⁶ Северо-Кавказское региональное управление ФПС РФ обнародовало результаты своей работы за прошлый год. – Россия – Регионы. 09.01.2001; <http://www.regions.ru>.

¹⁸⁷ Из выступления начальника СКРУ ФПС РФ генерал-полковника Е.В. Болховитинова.

¹⁸⁸ Границы безопасности и безопасность границ / Под редакцией В.Е. Хвоцева – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – С. 46.

наиболее потенциально опасных направлений. В регионе угрожающими темпами растет потребление наркотиков, что особенно выражено проявляется в зоне чеченского конфликта. Существует мнение, согласно которому значительная часть наркотических веществ попадает в Россию из Афганистана по «туркмено-азербайджанскому каналу» через паромную переправу Туркменбаши–Баку и далее – пересекающим границу с Дагестаном автомобильным и железнодорожным транспортом. Приведенная выше статистика это предположение не подтверждает, хотя и однозначным опровержением ее считать пока, по-видимому, рано.

Оправданность ужесточения пограничного режима на большинстве участков кавказского направления может иметь и определенные экономические обоснования. Это можно проиллюстрировать на примере таблицы № 10, из которой явствует, что доля Грузии и Азербайджана во внешнеторговом обороте всех сопредельных субъектов РФ, кроме Дагестана, пока незначительна.

При этом имеется потребность в сохранении контактности на локальном уровне ввиду тесных социальных и этнокультурных связей между сопредельными территориями. Это подразумевает открытие новых пешеходных пунктов пропуска, установление либерального режима пересечения границы жителями приграничных районов и т.п. На отдельных участках (абхазском, осетинском, в приморской зоне границы с Азербайджаном) в интересах развития приграничного сотрудничества может быть установлен льготный режим трансграничного сообщения. Вместе с тем, применение европейской модели кооперации с созданием трансграничных регионов в кавказских условиях, как правило, вряд ли целесообразно ввиду высокого уровня этнической конфликтности приграничья.

Проблемы нахождения баланса между интересами центра и регионов, различных приграничных территорий и территорий, к границе не прилегающих, затрудняют разработку законодательной базы, регулирующей взаимодействие пограничных субъектов РФ с сопредельными государствами, способной дать этим субъектам экономические, правовые и другие рычаги и стимулы для приграничного сотрудничества (возможность оставлять часть прибыли от таможенных поступлений, создавать льготные условия для яда трансграничных

Таблица № 10. Внешнеторговый оборот приграничных регионов РФ с Грузией и Азербайджаном*

| Регион | Внешнеторго- вый оборот; экспорт/ импорт (тыс. \$) | Сопредельные страны- новые независимые государства | Доля страны во внешн. оборо- те; в экспорте / импорте реги- на | Место страны во внешн. обо- роте; в экспорте / импорте реги- на | Наиболее важные статьи экс- порта региона в сопр. страну (в % от общего объема, на основе классификации ТНВЭД СНГ) | Наиболее важные статьи им- порта региона из сопр. страны (на ос- нове классификации ТНВЭД СНГ) |
|---|--|---|--|---|---|--|
| Краснодар- ский край | 1567405,8; 995719,8/ 571686,0 | Грузия | 0,4; 0,6/0,1 | - | Хлебные злаки (44,4); машины, оборудование и механизмы (21,3); Топливо минеральное и продукты его переработки (12,8) | Фрукты и орехи (35,0); чай и пряности (24,5); изделия из черных металлов (16,8) |
| Карачаево- Черкесская Республика | 9531,3; 5096,3/ 4435,0 | Грузия | 1,4; -72,9 | 11; -/10 | Черные металлы (34,7); поли- мерные материалы (30,6); ми- неральные продукты (22,4) | Продукция химической про- мышленности (99,8) |
| Кабардино- Балкарская республика | 23190,2; 8968,5/ 14221,7 | Грузия | 0,2; 0,6/0,06 | - | Машины, оборудование и ме- ханисмы (30,3); пищевые про- дукты животного происхождения (20,4); кожаные и мех. из- делия (15,0) | Минеральные продукты (100) |
| Республика Северная Ос- етия-Алания | 134554,2; 67086,1/ 67468,1 | Грузия | 1,6; 1,0/2,3 | 13; 6/12 | Изделия из черных металлов (64,9); топливо минеральное и продукты его переработки (13,0) | Алкогольные напитки (62,4); стеклоизделия (16,2); табачные изделия (8,2) |
| Республика Ингушетия | 164247,6; 72597,0/ 91650,6 | Грузия | 0,1; 0,1/0,1 | - | Изделия металлургического производства (83,8); пласт- массы и изделия из них (16,2) | Чай, пряности (100) |
| Республика Дагестан | 156402,6; 132939,5/ 23463,1 | Азербайджан | 22,9; 15,6/64,6 | 2; 3/1 | Презервы и изделия из нее (26,8); хлебные злаки (26,6); мукомольно-крушечная продук- ция (12,4); | Алкогольные и безалк. напитки (56,1); топливо и продукты его переработки (29,1) |

* По данным Государственного таможенного комитета.

потоков и т.п.). Аналогичные проблемы стоят и перед сопредельными странами. Развитие этой правовой базы будет во многом зависеть от того, насколько достигнутые или потенциальные выгоды от кооперации приграничных территорий перевесят политические, экономические и социальные издержки.

Очевидно, что фактор нового приграничья РФ остается источником весьма серьезных проблем и мощным потенциальным ресурсом развития. Задача выработки сбалансированной политики в рассматриваемой сфере предполагает активизацию теоретической и практической работы в этом направлении.

5.9. Динамика государственных границ

Вопросы пограничной политики, несомненно, представляют большой интерес не только для специалистов-пограничников, таможенников, врачей санэпиднадзора и других, кто по долгу службы работает и служит на границе, но и для ученых, а также всех, кого интересуют пограничные проблемы.

Проблемы эти исключительно обширны и с трудом поддаются краткому изложению. Все нюансы динамики государственных границ (это предмет солидного и многостраничного исследования) нелегко даже перечислить, поэтому попытаемся хотя бы частично обозначить временные рамки становления и развития государственных границ.

Когда Марко Поло в XIII веке или Афанасий Никитин в XV веке пересекали территории различных государств, между ними еще не существовало границ в их нынешнем виде.

Двести или даже сто лет назад картина международных или, что то же самое, межгосударственных границ имела мало общего с сегодняшним днем.

В Азии существовало всего несколько договоров и более или менее определенных линий границ, а в остальном неопределенные территориальные владения различных княжеств, царств и королевств.

Еще недавно большой и малоизвестный африканский континент, где не было границ, кроме произвольно установленных лимитов османского господства в Северной Африке (пример Северной Эфиопии), имел всего лишь нескольких пограничных знаков между местными королевствами – племенными объединениями и неопределенными территориями нескольких прибрежных «факторий», соперничающих европейских колониальных держав.

В обеих Америках ситуация была приблизительно такая же. Существовала испанско-португальская разграничительная линия в Южной Америке и плохо определенная граница между США и Канадой лишь на половине расстояния между омывающими Северную Америку океанами.

Европейские границы уже тогда, как и сейчас, являлись наиболее многочисленными и определенными как в правовом отношении, так и обозначенными на местности. Однако они сильно изменялись в XX веке (две мировые войны), в том числе и функционально – с развитием торговли, интернационализацией производства, миграцией населения и т.д.

К завершению Второй мировой войны существовало, по оценкам американских исследователей, более 100 тысяч миль международных границ, а десятки тысяч миль границ исчезли с политических карт.

С началом деколонизации динамика государственных границ приобрела головокружительное развитие. Появились десятки новых государств почти на всех континентах. К сожалению, мы мало знаем о протяженности вновь появившихся государственных границ в 60-70х годах XX века. Но изменения протяженности границ в конце прошлого века велики. Тогда, по словам одного депутата Генеральных Кортесов Испании «в результате коллективного сумасшествия славян» развалилась Югославия, Чехословакия и разошлись 8 декабря 1991 года русские, украинцы и белорусы, а затем распались и все республики Советского Союза. Появление новых государств привело к появлению новых международных границ, протяженность которых пока никто не измерил. Но уже очевидно, что на карте появилась самая протяженная в мире сухопутная государственная граница в 7,5 тысяч км между Россией и Казахстаном.

Таким образом, государственные границы и пограничные проблемы со временем претерпевают огромные изменения.

Динамика государственных границ, как видно из краткого исторического обзора, зависит от войн, географических открытий, борьбы за рынки сбыта и источники сырья или колониальной политики, формирования или распада крупных государств.

Во многих регионах мира все большее влияние на установление и изменение границ оказывает фактор наличия или отсутствия, назем-

ных или подземных запасов пресной воды. Наступивший XXI век многие государственные деятели называют веком «водной дипломатии» и предсказывают возникновение пограничных конфликтов и территориальных претензий, когда вопросы войны и мира будут зависеть не от политических и экономических факторов, а от возможности обеспечения населения в первую очередь питьевой водой.

К настоящему времени европейские концепции границы распространились практически на все международные границы на всех континентах.

Граница – не просто линия на карте. Это функциональная, обычно видимая часть поверхности земли, жизненно связанная с приграничным регионом и являющаяся результатом исторического процесса. Пограничная география не является наукой о линиях границы, а наукой о прилегающих к границе регионах.

Из-за жизненно важной связи с прилегающим регионом, каждая граница по сути есть уникальный феномен. Поэтому при любых изменениях более практично подходить индивидуально к конкретному участку границы, нежели применять к нему обобщения сомнительной ценности, поскольку большинство обобщений или общих правил, касающихся границ, не пригодны для пользования.

Установление границы в принципе длительный процесс, который начинается предварительными переговорами и заканчивается практическим над ней контролем. Поэтому допущенные ошибки на одном этапе, впоследствии будут сказываться на других этапах. По этой причине необходимо собрать полную информацию о приграничной территории задолго до начала процесса по установлению границы. Основную часть информации следует собрать на месте путем непосредственного исследования.

Концепция государственной границы – это набор принципов, правил и понятий, закрепленных в двусторонних и многосторонних документах, а также в научных работах о классификации и функциях границ, о причинах пограничных трений и конфликтов, о понятиях «естественных» и «искусственных», «научных», «исторических» или «стратегических» границах. Кроме того, на рубеже XIX–XX веков стали складываться понятия межплеменных, языковых, религиозных,

экономических, исторических, культурных границ и границ частных земельных владений.

Процесс становления границ идет постоянно. Обычно он имеет четыре стадии, которые включают в себя:

- политические решения о передаче территории;
- делимитация границы, закрепленная Договором;
- демаркация границы на местности;
- управление границей.

Хронологически эти стадии могут накладываться друг на друга, могут следовать одна за другой или разделяться между собой длительными периодами, растягиваясь на много лет. Так, граница между США и Канадой имеет длительную историю становления и регулируется более чем двумя десятками договоров, конвенций и протоколов. Наша граница с Китаем начала регулироваться с XVII века в Нерчинске и лишь сейчас этот процесс завершается.

Если исходить из того, что суверенитет государств не имеет ограничений, то все международные границы потенциально находятся в критическом положении. Отсюда ясно, что не бывает хороших или плохих границ.

Границы могут быть стабильными или нестабильными, не изменяясь при этом в пространстве. Оценочное деление границ на «хорошие» или «плохие» зависит как от общей политической ситуации в мире или регионе, так и от результатов делимитации и демаркации. «Граница подобна человеческой коже и может иметь свои собственные болезни или отражать болезнь своего государства», – утверждал в своей книге «Создание границ» американский профессор Стефен Б. Джонс (1945 г.).

Одно поколение жителей удовлетворено границами своего государства, другое кардинально их меняет, как это в очередной раз произошло с Россией.

Удовлетворительность границами, их значение для людей меняются с изменением доминирующих взглядов, идей, способов производства, стиля жизни, методов ведения войны и других обстоятельств.

Однако если бы функции международных границ можно было свести в определенной степени до функций внутренних администра-

тивных границ, то периодически возникающие проблемы потеряли бы свою остроту.

В качестве примера можно привести «Шенгенское соглашение» в Европейском Союзе о безвизовом передвижении граждан стран-участниц соглашения и о действительности визы одной страны-участницы, выданной гражданину третьей страны, для въезда на территорию других стран-участниц соглашения. Кроме того, недавно Евросоюз принял решение о ликвидации внутри Союза воздушных границ. Тем не менее, эти решения удовлетворяют правительства, но не всех граждан этих стран. Из сообщений СМИ известно о резко негативной реакции на это французских авиадиспетчеров, парализовавших воздушное сообщение во всей Европе.

События в ЕС в очередной раз подтверждают, что в большинстве случаев плохое или хорошее функционирование границы больше зависит от политики пограничных стран и отношения населения друг к другу нежели от прохождения линии границы на местности.

Граница может быть барьером для общения, торгового, экономического и другого сотрудничества, а может и не быть им.

Для военного стратега исключительно важно точно определить, является или нет граница препятствием для нападения. Для администратора приграничная зона также может представлять собой проблему, поскольку линия границы является и пределом его власти.

Важно подчеркнуть, что даже незначительные ограничения на границе, вызываемые введением карантина, таможенного контроля, проверки иммиграционной инспекции и др., если они осуществляются официальными лицами бестактно, могут вызвать напряженность на границе и даже привести к пограничным инцидентам.

Нельзя ожидать, что какие-либо изменения прохождения линии границы могут гарантировать мир. Любые перемещения границы могут вызвать новые раздражения вместо прежних, послуживших причиной изменения границы.

Обострение в последние годы национального самосознания по обеим сторонам государственной границы России требует особого внимания. Правительства некоторых соседних с нами стран могут использовать националистическое настроение своих граждан для разжигания страстей вокруг искусственно создаваемых пограничных ин-

цидентов для манипулирования общественным мнением в вопросах возможного предъявления к нам территориальных претензий.

С учетом незыблемости границ легче изменить их функции, нежели сами границы.

Переговоры о границе, будь то установление границы, делимитация или демаркация, как правило, ведутся конфиденциально на основе указаний и инструкций правительства. Исключительно важно в целях обеспечения успеха на переговорах избегать тенденциозной пропаганды и неточной информации, могущих негативно повлиять на переговоры или вызвать ненужную реакцию населения приграничных областей. Несмотря на это, периодически необходимо доводить до сведения властей и населения приграничных регионов объективную информацию о ведущихся переговорах.

Гармоничное существование границы – предел желаний как местных, так и центральных властей любого государства.

Главная задача делимитации и демаркации границы, помимо обеспечения безопасности страны, – улучшение отношений с сопредельным государством и укрепление дружеских связей между людьми, поскольку с завершением переговоров и подписанием Договора о границе прекращается состояние неопределенности, волнений и тревог.

5.10. Пограничное пространство как театр информационного противоборства

С растущей сложностью современного бытия возникают все более развитые и многоаспектные представления о мире, в котором мы живем. Появились понятия правового, информационного, культурного пространства. При этом возрастающая политизация всех сторон жизни превращает все эти пространственные категории в предмет геополитических устремлений в практическом плане и геополитических исследований – в плане теоретическом. В этом многомерном пространстве мира разворачиваются и сложные международные и межгосударственные отношения, в которых складываются свои противоречия, конфликты. В этом же пространстве находим мы в самых различных формах и решения этих противоречий и конфликтов, стремясь обеспечить собственную национальную безопасность и перспективу устойчивого развития.

Необходимо хорошо ориентироваться в современном многомерном пространстве межгосударственного взаимодействия, знать его

особенности и возможности, которые это пространство предоставляет субъектам глобального геополитического процесса. В рамках данной проблематики стоит обратить внимание на категорию пограничного пространства, чтобы спроецировать на нее впервые вводимую категорию *театра информационного противоборства*.

Пространственные отношения геополитических субъектов. Можно согласиться с А.Ю. Ретеюмом, который, представляет все многообразие пространственных отношений, составляющих мир того или иного геополитического субъекта, в виде так называемого *хориона* (от греч. *chorion* – страна, местность, край, пространство, промежуток времени). Этим понятием обозначается система материальных, материально-идеальных и идеально-материальных образований, имеющих один и тот же концентрический план строения, подобный архитектонике нашей планеты¹⁸⁹.

Аналогичной точки зрения на структуру геополитического пространства (и всякого пространства вообще) придерживаются многие ученые, представляющие различные области знаний. Так, естествоиспытатели Т.А. Айзатуллин, В.Л. Лебедев и К.М. Хайлов отмечают, что любые массы вещества – от мельчайших «взвешенных в земном океане органо-минеральных частиц и живых клеток до взвешенного в океане Вселенной космического тела – планеты Земля» – окружены «пограничными слоями (или иерархией пограничных слоев разного масштаба, вплоть до мономолекулярного)»¹⁹⁰.

В экономике аналогом такой структуры считается исследованный И.Г. Тюненем феномен территориального расслоения – сочетания сельскохозяйственных зон и рыночных центров, вокруг которых они располагаются¹⁹¹. То же, по сути, явление поляризации промышленности описано В.Лаунхардтом в концепции *штандорта*¹⁹².

Позднее эта концепция обрела у А. Вебера и его последователей

¹⁸⁹ См. в числе его работ: Ретеюм А.Ю. Земные миры. – М.: Мысль, 1988. Его же: Деятельность человека в организованной среде // Достижения и перспективы: Природные ресурсы и окружающая среда. – 1978. Вып. 2. Его же: Исследование хорионов как предпосылка природопользования // География и природные ресурсы. – 1981. – № 2.

¹⁹⁰ Айзатуллин Т.А., Лебедев В.Л., Хайлов К.М. Океан: Активные поверхности и жизнь. – Л., 1979.

¹⁹¹ Тюнен И.Г. Изолированное государство. – М.: Экономическая жизнь, 1926.

¹⁹² Лаунхардт В. Экономические вопросы железнодорожной практики. – СПб, 1884.

очертания теории¹⁹³. Пространственные отношения, организованные по схеме «центр-периферия» описаны у Н.Н. Колосовского, занимавшегося территориально-производственными комплексами¹⁹⁴.

Политико-экономические аспекты дифференциации пространства на полюса роста и окраину рассматривал в своем труде «Развитие капитализма в России» В.И. Ленин, разделивший территорию страны на две части – старые заселенные районы центра и «новые земли» колонизируемых окраин. В пореформенной России одновременно развивались обе эти части страны, капитализм распространялся вглубь и вширь¹⁹⁵.

Назовем, наконец, такого авторитетного автора, как Л.Н. Гумилев, который исследовал общие структурно-организационные свойства объектов, сохраняющиеся и тогда, когда в роли центра выступают рассредоточенные в пространстве и времени, но сомкнутые для окружающей среды человеческие начала¹⁹⁶.

По мнению упоминавшегося выше А.Ю. Ретеюма, «ни география, ни история не располагают еще понятийной базой, вполне подходящей для изучения сложных природно-общественных и общественно-природных объектов, чем объясняется их нынешнее состояние, нередко оцениваемое как критическое. Опорные понятия пространства и времени, территории и эпохи слишком условны, чтобы быть конструктивными. Даже находящаяся в наиболее выгодном положении физическая география, где есть понятие о компонентах природных комплексов, вынуждена довольствоваться натурфилософским наследием (идея стихий), лишенным нужной определенности»¹⁹⁷. Возможно, именно в рамках современной геополитики найдут свое отражение все составляющие пространства, вовлекаемые в сферу политических отношений, в сферу межгосударственного соперничества.

Информатизация как фактор усложнения пространственных представлений. В современных условиях существенно меняется характер такого соперничества, которое из силового все более становится несильным. Как в силовых, так и в несильных своих формах соперничество

¹⁹³ Вебер А. Теория размещения промышленности. – Л.-М.: Книга, б.г.

¹⁹⁴ Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. – М.: Мысль, 1969.

¹⁹⁵ Ленин В.И. Развитие капитализма в России // Полн. собр. соч. Т.3. – С.563–566.

¹⁹⁶ Гумилев Л.Н. Сущность этнической целостности (ландшафт и этнос XII) // Вестн. ЛГУ (Сер. Геология и география). – 1971. Т. 24. Вып.4.

¹⁹⁷ Ретеюм А.Ю. Земные миры. – М.: Мысль, 1988. – С. 38.

конкурирующих геополитических субъектов испытывает на себе влияние процесса информатизации. Это особенно заметно на фоне всеобщей тенденции глобализации. Как же развивается процесс информатизации, рассматриваемый как составная часть процесса глобализации?

Прежде всего, можно дать самую общую и очень важную характеристику, которая существенным образом сказывается на всей системе современных международных отношений: в эпоху глобальной информатизации формируется новое многомерное пространство геополитического взаимодействия.

Исследование этого пространства стало предметом научно-практических интересов отечественных и зарубежных ученых, представляющих различные дисциплины и научные школы. Подходы к изучению и описанию топологии информационного пространства как среды геополитической конкуренции, как поля информационного противоборства могут быть самыми разными. Это обусловлено чрезвычайным многообразием форм, в которых мы воспринимаем это пространство, сложностью и противоречивостью тенденций, которые в нем развиваются.

Так, профессор социологии Калифорнийского университета Мануэл Кастеллс в своей книге «Возникновение сетевого общества» (см. 1-й том трилогии «Информационный век: экономика, общество и культура») считает, что для пространства глобального информационного общества характерны следующие довольно противоречивые черты: взаимозависимость, асимметрия, регионализация, усиление диверсификации в каждом районе, селективная инклюзивность, эксклюзивная сегментация.

Результатом новой организации пространства оказывается необычайно изменчивая геометрия, ведущая к растворению исторической экономической географии¹⁹⁸.

Автор предлагает такое новое понятие, как *поточное пространство* (space of flows), которое образуется «вокруг потоков капитала, потоков информации, потоков технологии, потоков организационного взаимодействия, потоков образов, звуков и символов, доминирующих в процессах нашей экономической, политической и знаковой жизни»¹⁹⁹. Динами-

¹⁹⁸ Castells M. The Information Age: Economy, Society, and Culture. Vol.1 The Rise of the Network Society. Blackwell Publishers. Malden, Massachusetts, USA, Oxford, UK.–1996.– P.106.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 411.

ческая развертка пространства затрагивает и другое фундаментальное свойство существования материи – время. В сетевом обществе, пишет М. Кастеллс, «время не только сжимается, но и обрабатывается»²⁰⁰.

«Новая коммуникационная система радикально трансформирует пространство и время – основные измерения человеческой жизни...поточное пространство замещает конкретное пространство или местоположение... Время тоже стирается в новой коммуникационной системе...»²⁰¹.

В результате складывающаяся сетевая морфология ведет к «абстрагированию от истории и географии»²⁰². В связи с этим канадский культуролог Г.М. Маклюэн употребляет такое образное выражение, как *гибель «галактики Гутенберга»*.

Происходящее в принципе укладывается в две основные тенденции (к интеграции и к дезинтеграции, обособлению), развивающиеся в пространстве информационного противоборства субъектов современной геополитики.

О понятии «театр информационного противоборства». Для обозначения пространства информационного противоборства как важнейшей формы геополитической конкуренции в современном мире можно использовать заимствованное из военной стратегии понятие *театра войны*. Обращение к такому понятию вполне оправдано широким применением другого ключевого понятия военной стратегии – *война* (вспомним широко распространенное понятие *информационная война*).

Театр определяется в «Военном энциклопедическом словаре» как территория суши, акватория океана и воздушно-космическое пространство над ними, в пределах которых ВС государств могут вести войну или военные действия стратегического масштаба²⁰³. Развивая данное определение, можно показать содержание понятия *театр информационного противоборства* как часть геополитического пространства, включающего территорию суши, акваторию океана и воз-

²⁰⁰ Castells M. The Information Age: Economy, Society, and Culture. Vol.1 The Rise of the Network Society. Blackwell Publishers. Malden, Massachusetts, USA, Oxford, UK.–1996. p. 439.

²⁰¹ Ibidem, p. 375.

²⁰² Ibidem, p. 438.

²⁰³ Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1986. – С. 733.

душно-космическое пространство над ними, а также электромагнитные поля, пронизывающие это пространство, в котором разворачивается борьба за захват и/или удержание информационного превосходства, недопущение этого со стороны противоборствующего субъекта, либо выживание и самосохранение, если это не удалось.

Театр информационного противоборства (ТИПБ) может быть глобальным или региональным. И в том и в другом случае приведенное выше определение относится в основном к мезомасштабному измерению пространства, его средним, непосредственно воспринимаемым человеком диапазонам. Однако театром информационного противоборства могут быть и неосуществимые нашим органам чувств макро- и микроизмерения пространства, где идет острая конкурентная борьба, научно-техническое соревнование за лидерство.

Облик того или иного театра информационного противоборства формируется тем конкретным составом информационных ресурсов, которые размещены на нем, образуя более или менее единую структуру информационного пространства. В состав таких ресурсов входит совокупность баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие государства, общества и отдельных граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей в условиях безопасного развития. Иными словами ТИПБ включает следующие главные компоненты:

- среду распространения информационных воздействий, осуществляемых в той или иной форме (например, эфир или, более точно, определенным образом организованный частотно-временной ресурс);
- информационные ресурсы, содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации;
- организационные структуры, обеспечивающие освоение подконтрольного информационного пространства в пределах данного ТИПБ и его эффективное использование для обеспечения информационной безопасности в процессе сбора, обработки, хранения, распространения, поиска и передачи информации;
- средства информационного взаимодействия субъектов инфор-

мационного противоборства, обеспечивающие им доступ к информационным ресурсам на основе соответствующих информационных технологий, включающие программно-технические средства и организационно-нормативные документы.

По своей сути пограничное пространство – это ТИПБ регионального уровня. Его отличает от глобального ТИПБ двусторонний характер пограничного противостояния, а значит и конкретность культурно-языковой составляющей (хотя в ряде сопредельных стран в национальную культурно-языковую среду вторгаются языки и культуры третьих стран – английский, арабский, турецкий). Кроме того, существуют некоторые информационно-технические ограничения, вынуждающие отнести пограничное пространство к категории регионального ТИПБ.

О способах образмеривания ТИПБ. Для описания ТИПБ могут быть использованы самые различные показатели, отражающие развитость тех или иных информационных ресурсов и их пространственно-временную конфигурацию.

Показателем продвижения той или иной страны на пути к интеграции своих информационных ресурсов в мировой информационное пространство, в мировой информационный ресурс может служить среднее количество подключений к глобальной сети «Интернет» на 1 тыс. населения.

Еще несколько лет назад Россия попадала по этому показателю в третью категорию стран (с количеством подключений от 0,00002 до 0,99). Ныне мы переместились во вторую категорию (от 1 до 19,99), в которую входят многие штаты из состава США, большая часть Западной Европы, Япония, Гонконг, Сингапур, Чили. В числе территорий (геополитических субъектов), наиболее интегрированных в мировой геополитический ресурс (а, значит, и в формирующееся сейчас мировое геополитическое пространство – св.20 подключений) оказываются страны Скандинавии²⁰⁴, Швейцария, другая половина штатов США, Австралия и Новая Зеландия, а также Антарктида²⁰⁵. Первое же место в 1997 г. занимала Финляндия с 61,3 подключения к «Интернету» на 1000 человек.

²⁰⁴ International Telecommunications Map // Financial Times – FT – Telecoms. September 10, – 1997. – P. XVI.

²⁰⁵ Doyle Rodger. Access to the Internet // Scientific American. July – 1997. – P. 18.

Другими показателями, характеризующими место той или иной страны в мировом информационном пространстве, могут быть данные об установленном в стране парке ЭВМ (его совокупной вычислительной мощности, выраженной через суммарное быстродействие по классам):

$$S^{\delta} = \sum_{j=1}^n N_j S_j, \text{ млн. опер./с;}$$

где N_j – количество ЭВМ в j -м классе, S_j – быстродействие ЭВМ j -го класса.

Следует учитывать обобщенный показатель максимально достигнутого и освоенного в данном технологическом укладе объема памяти (V_{\max} , бит) для динамических запоминающих устройств с произвольной выборкой (ЗУПВ). – до последнего времени их доля на рынке в 3-4 раза превышала долю статических ЗУПВ. Так, для Японии основными этапами развития технологического уклада по данной характеристике были: 1973 г. – 1-Кбит ЗУПВ, 1974 г. – 4-Кбит ЗУПВ, 1978 г. – 16-Кбит ЗУПВ, 1980 г. – 64-Кбит ЗУПВ, 1981 г. – 256-Кбит ЗУПВ, 1985-1989 гг. – 1-Мбит ЗУПВ, 1990-1992 гг. – 4-Мбит ЗУПВ, 1993 г. – 16-Мбит ЗУПВ, с 1995 г. в стране ожидалось массовое освоение 64-Мбит ЗУПВ²⁰⁶. Учитывая динамику развития показателя V_{\max} , его измерение целесообразно проводить в логарифмической шкале.

Для более точной оценки, учитывающей одновременное производство и эксплуатацию динамических ЗУПВ различных классов, можно рассчитывать средневзвешенные показатели, исходящие из стоимостных объемов их производства за год. Так, в журнале *Electronics* давалась следующая оценка таких объемов в 1990 г. (млн. дол.): динамические ЗУПВ 64-Кбит и менее – 50, 256-Кбит ЗУПВ – 400, 1-Мбит ЗУПВ – 2206, 4-Мбит ЗУПВ – 188²⁰⁷.

В оценке характеристик ТИПБ, описании пограничного пространства как регионального ТИПБ целесообразно использовать также данные об отношении протяженности проложенных волоконно-оптических линий к величине территории, их пропускной способно-

²⁰⁶ DRAMs: A Volatile History // *Electronics*. September – 1989. – P. 51.

²⁰⁷ In Chips, The Demand Stays Strong // *Electronics*. January – 1990. – P. 83.

сти, о количестве телефонов на 1 тысячу населения (на приведенном ниже рисунке делается такое сравнение)²⁰⁸ и т.д.

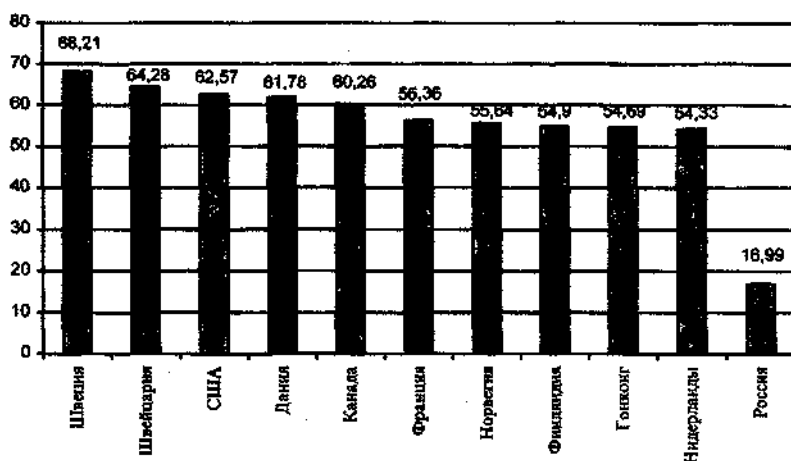


Рис. 3. Сравнительная характеристика развития информационного пространства России на фоне некоторых зарубежных стран (по критерию количества телефонов на сто человек населения)

Важен и обобщенный показатель максимальной достигнутой на данном ТИПБ скорости передачи данных (Q_{\max} , бит/с). По этой характеристике также нетрудно выделить ряд пороговых значений, отражающих последовательный переход к новым, все более эффективным информационным технологиям. Это скорости передачи данных 56–384 Кбит/с, 384 Кбит/с, 2,048 Мбит/с, 10–45 Мбит/с. С применением оптической коммуникационной сети, пропускная способность линий связи увеличивается с 10–45 Мбит/с (на электрических соединениях) до 1–10 Гбит/с²⁰⁹.

С учетом перечисленных характеристик комплексный индекс технологической освоенности того или иного регионального театра информационного противоборства может описываться выражением

²⁰⁸ По зарубежным странам – данные 1996 г.; по России – 1995 г. (по приведенному выше источнику (Financial Times).

²⁰⁹ Хуан К. Перспективные методы параллельной обработки и архитектура суперЭВМ // ТИИЭР. – Т. 75. – 1987. – № 10. – С.35–37.

$$I_{\text{типб}} = k_1 S^{\delta} \times k_2 V_{\text{max}} \times k_3 Q_{\text{max}};$$

где k_1 , k_2 и k_3 – весовые коэффициенты частных показателей.

Важной характеристикой степени освоенности театра информационного противоборства является наличие и состояние геоинформационных систем и глобальной навигационной системы с элементами космического базирования (типа GPS или ГЛОНАСС).

ТИПБ как часть мирового или регионального геополитического пространства формируется через реализуемые в нем информационные процессы. Этот театр становится тем более развитым и обжитым, тем более совершенным и комфортным как среда обитания того или иного субъекта международных отношений, тем более значимым как особая сфера обслуживания интересов этого субъекта в его противостоянии с другими субъектами – конкурентами, чем более он (театр информационного противоборства) оказывается опередченным разнообразными средствами передачи данных их обработки, хранения, чем более совершенны технологии использования этих средств (например, скорости обработки и передачи данных, чем большей стойкостью и надежностью обладают криптотехнологии их защиты, создающие особую структуру информационного, а, значит, и геополитического пространства и т.п.).

Определяя позиции субъектов информационного противоборства на том театре, где оно разворачивается, можно воспользоваться и таким показателем, как суммарное время, затраченное тем или иным субъектом международных отношений во внешнем информационном обмене (в млн. минут). На рисунке 4 показано это время по данным на 1996 года, приводимым в источнике [Financial Times].

Структура ТИПБ – глобального или регионального – оказывается весьма сложной, ибо сложны отношения присутствующих на этом театре, противостоящих друг другу субъектов. Целесообразно рассматривать их в различных взаимодействующих парах, причем с учетом вектора направленности развивающихся между ними информационных отношений.

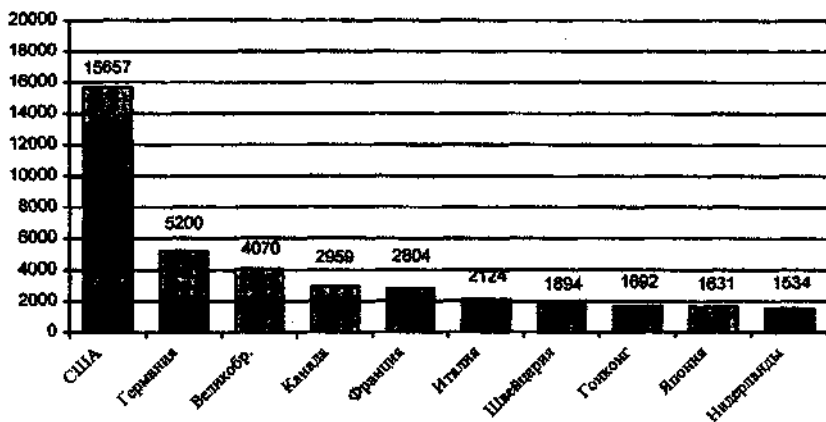


Рис. 4. Суммарное время, затраченное некоторыми субъектами политического процесса во внешнем информационном обмене (млн. минут)

Приведем на следующем рисунке примеры некоторых подобных пар. Обнаруживается следующая тенденция: более развитые страны отличает преобладание исходящего информационного потока. Задавать тон в информационном (а через него и в геополитическом) пространстве будут субъекты-«доноры». Так, Соединенные Штаты доминируют в паре с Канадой, Мексикой, Великобританией, Германией, Францией. Однако в двустороннем информационном обмене с Японией США получают больше, чем отдают. Японская корпорация NTT оказалась, кстати, и самым крупным в мире телекоммуникационным оператором. Ее доходы в 1996 г. (71,1 млрд. дол.) почти в полтора раза превосходили доходы американской AT&T (52,2 млрд. дол.), наиболее крупной среди других американских компаний. Далеко позади остались занимающие 3-е и 4-е места в мире германская Deutsche Telekom (40,6 млрд. дол.) и французская France Telecom (28,9 млрд. дол.).

Любопытно, что в паре «Гонконг-КНР» гигантский материковый Китай с его абсолютным превосходством в численности населения и размерах территории уступил бывшей британской колонии, оказавшейся куда более влиятельным распорядителем информационного пространства, лидером на театре информационного противоборства.

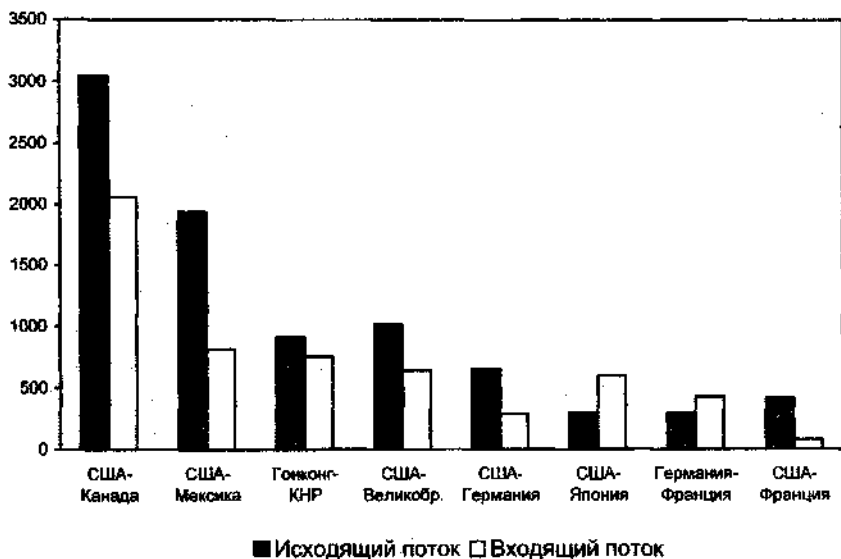


Рис. 5. Сравнительные объемы исходящих и входящих информационных потоков (млн. минут)

Оценка собственных возможностей. Попытаемся оценить наши собственные возможности на театре информационного противоборства, оперируя не специальными характеристиками радиолокационного поля системы ПВО страны, информационно-телекоммуникационной системы специального назначения (ИТКС) ФАПСи или единой телекоммуникационной системы Минобороны России «Широта».

Воспользуемся достаточно известными показателями, свидетельствующими о достижениях страны в области информатизации. Например, сравнительными данными, отражающими степень развития общедоступных компьютерных сетей (ОКС).

Можно учитывать, например, число юридических лиц, обслуживаемых в этих сетях. Они обеспечивают эффективное информационное обслуживание предпринимательства, включая сетевую статистическую (налоговую) отчетность, доступ к хозяйственно-правовой информации, сетевые услуги по регистрации предприятий и т.п.

Существующее состояние и оценка возможных перспектив развития национального ресурса по этому показателю показаны на рисунке 6.

На рисунке 7 отражена степень развития информационного пространства как театра информационного противоборства исходя из

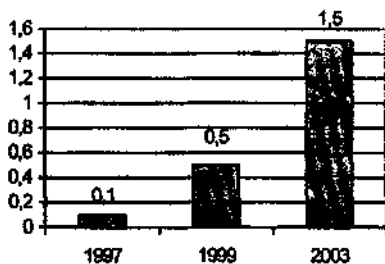


Рис. 6. Число юридических лиц в ОКС (млн.)

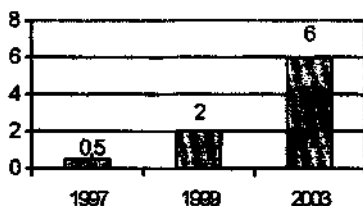


Рис. 7. Число физических лиц в ОКС (млн.)

нынешней и перспективной численности физических лиц, обслуживаемых в ОКС. По мере их умножения расширяются возможности эффективного систематического обеспечения их взаимодействия и информационной работы в сфере науки, искусства, образования и т.д. Сообразно этому будет прирастать и интеллектуальный ресурс России – основная гарантия безопасного будущего страны, ее превосходства на театре информационного противоборства, обеспечения устойчивого контроля над ее геополитическим пространством, равноправного участия в складывающейся системе международных отношений.

Как можно заметить, характеристики ТИПБ, представленные параметрами того или иного информационного ресурса, отражают наши возможности успешного противоборства с другими, конкурирующими субъектами, как в части утверждения наших приоритетов в мировом информационном и геополитическом пространстве или интересующем нас пространстве пограничном, так и в части противодействия преобладанию в нем наших конкурентов.

Еще одним показателем успехов России в развитии своего информационного ресурса, объективно усиливающего ее позиции на ТИПБ и наращивающего общий геополитический потенциал страны, может служить достигнутый уровень эффективного взаимодействия органов государственной власти и управления с населением и предпринимателями. Ныне, помимо федеральных, лишь примерно 5 % региональных органов власти могут более или менее эффективно осу-

ществлять такое взаимодействие. Как ожидалось, к 1999 году доля таких региональных властных структур должна была возрасти до 30 %. И лишь к 2003 году все региональные органы власти смогут в полной мере использовать общедоступные компьютерные сети.

Итак, позиции современного государства на ТИПБ зависят от состояния его информационных ресурсов. Их качественное совершенствование столь значимо, что они вполне могут компенсировать дефицит других ресурсов. Так, развитие информационного ресурса субъекта геополитического процесса существенно расширяет его тотальное геополитическое поле, наращивает вертикальное и иные измерения пространства возможных балансирующих действий. С одной стороны у любого самого большого государства не остается укрытых от контроля из космоса территорий. Более того, самые удаленные от линии непосредственного соприкосновения с вероятным противником районы и расположенные в них объекты оказываются в зоне досягаемости современных средств поражения.

Применительно к России это отчасти обесценивает один из главных ее ресурсов в обеспечении военной безопасности страны – обширность и трудно-доступность территории. Если раньше предприятия можно было эвакуировать из районов, находящихся в зоне действия авиации противника, в более безопасные районы Урала и Сибири, то теперь системы высокоточного оружия (например, крылатые ракеты) не оставляют подобного глубокого тыла, надежно укрывающего военные и промышленные объекты от ударов противника.

Вместе с тем возрастание значения информационно-управляющей компоненты в потенциале государства, увеличивает его зависимость от нее и, следовательно, делает его более уязвимым от возможных воздействий на информационный ресурс со стороны противника. Объекты информационного ресурса становятся удобной мишенью для его атаки и установления своего господства на театре информационного противоборства.

Если же говорить не в категориях вооруженного противостояния, а сопоставлять возможности России и ее соседей по обеспечению безопасности в пограничном пространстве, то нельзя не заметить, что во многих случаях масштабы российской территории делают пограничное пространство периферийной, удаленной от внимания центра

частью. Между тем для сопредельных стран это не столь удаленная и второстепенная часть территории, а перспективное направление геополитической экспансии, провоцируемой нашей слабостью именно в этих удаленных регионах.

Информационный ресурс не получил пока должного развития в России. Наибольший успех в этом имеют промышленно развитые страны и прежде всего США. Таким образом, в складывающемся глубоко дисбалансе сил Россия имеет еще значительные неиспользованные резервы, которые при разумном их использовании могут обеспечить ей дополнительные возможности силового сдерживания на региональном и глобальном ТИПБ.

Управление этим ресурсом особенно существенно для России при аномальной протяженности ее территории и чрезмерной рассредоточенности экономики. Особое внимание в отечественной теории и практике обеспечения национальной безопасности должно быть сегодня уделено именно информационному ресурсу из-за возникших в связи с реформированием экономики транспортных барьеров и барьеров общения, сокративших мобильность большинства населения. Это ведет к деструктуризации общества, усилению его фрагментарности и свертыванию родственных и профессиональных контактов во многих регионах.

Если добавить к этому снижение образовательной мобильности молодежи и уменьшение реальных возможностей непрерывного образования для представителей старших возрастов, а также прогрессирующее замещение традиционных ценностей чуждыми для России ценностями ее политических соперников, использующих как раз свое информационное превосходство, то становится все более очевидным угрожающее сокращение духовного, культурного, информационного пространства России, утрата некогда прочных позиций в пространстве мировой цивилизации, на глобальном ТИПБ.

Геополитические позиции различных стран и целых регионов, определяемые с точки зрения их вклада в глобальное информационное пространство, претерпевают постоянные изменения. На следующем рисунке показана динамика изменения доли основных регионов мира в общем объеме информационного обмена по телефонным кана-

дам в глобальной сети «Интернет» (%). Данные прогнозной оценки заимствованы из журнала Signal²¹⁰.

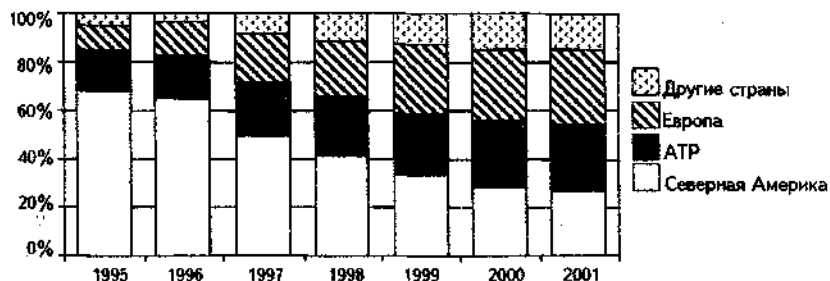


Рис. 8. Доли основных регионов мира в общем объеме информационного обмена по телефонным каналам в сети «Интернет» (%)

Хорошо заметно, как, по прогнозам экспертов, сократится доля Северной Америки, год от года утрачивающей позиции нынешнего лидерства. На первый план, в сопоставимых долях выдвинутся Европа, страны АТР, другие страны. Таковы прогнозируемые по материалам информационного анализа перспективы изменения геополитической структуры мира и предстоящее в связи с этим уточнение нарезки региональных театров информационного противоборства в новом, меняющемся мире.

Разработка теории информационного противоборства и концепции стратегической операции в информационном пространстве как одной из новых форм стратегических действий вооруженных сил потребует детального исследования глобального и региональных театров информационного противоборства. Именно на этих театрах будут разворачиваться основные события все более острой геополитической конкуренции ведущих государств мира.

Мы рассматриваем сегодня пограничное пространство как часть многомерного геополитического пространства. Его неотъемлемой и все более важной составляющей является пространство информационное. В нем разворачивается все более сложная и разветвленная информационная инфраструктура. Это искусственное и во многом вир-

²¹⁰ Robinson M.A. Internet Protocol Telephony Worldwide Volcano Explodes // Signal. January – 1998. – P. 22.

туальное образование имеет реальную физико-географическую базу. Комплексное изучение показателей искусственной среды и связанной с ней физической среды в пределах пограничного пространства выводит нас фактически на категорию регионального театра информационного противоборства. Это объект наших последующих исследований, которые обещают дать весьма интересные результаты именно на этом, юго-восточном стратегическом направлении.

5.11. Формирование информационного пространства и развитие военно-технического сотрудничества в Юго-Восточном регионе

В зоне ответственности Юго-Восточного регионального управления ФПС России состояние безопасности нашего пограничного пространства в значительной степени определяется уровнем развития двусторонних отношений России со странами центральноазиатского региона – Казахстаном и республиками Средней Азии.

Нас связывают с этими странами узы длительного совместного развития в рамках единого государства. Сложилась общая техническая и военно-техническая культура. Она располагает к особым отношениям с Россией в области военно-технического сотрудничества. По-видимому, это будет еще одним важным фактором обеспечения безопасности в этом регионе.

Военно-техническое сотрудничество (ВТС) представляет собой неотъемлемую часть внешней политики любого государства, определяемую геополитическими и экономическими процессами, происходящими в мире.

Под военно-техническим сотрудничеством понимается деятельность в области международных отношений, связанная с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой, продукции военного назначения (ПВН), а также с разработкой и производством данной продукции.

С распадом СССР распалась и единая система военно-технического сотрудничества, что привело к падению объемов экспорта продукции военного назначения и вытеснению России, а также других стран СНГ с мирового рынка вооружения.

Этому во многом способствовали следующие обстоятельства:

- распад единого оборонно-промышленного комплекса (ОПК) привел к его деградации, снижению объемов и конкурентоспособности производимой продукции военного назначения;

- каждая страна СНГ, в том числе и Россия, не имеет возможностей по содержанию крупных, стратегически значимых группировок вооруженных сил и их обеспечению современными видами вооружения и военной техники (ВВТ), в результате чего существенно снизилась загрузка и обеспеченность оборонных предприятий (до 15–20%) ресурсами Государственного оборонного заказа;

- различные роль и место стран СНГ в мировом процессе обусловили особенности их мотиваций во внешнеполитической деятельности, мешающей дальнейшей интеграции этих стран в единую экономическую систему, включая сферу ВТС, распад единого информационного и технологического пространства и т.д.

В то же время, военно-политическое руководство стран СНГ, понимая высокую значимость военно-технического сотрудничества, ищет рациональные пути его активизации. При этом часто не исключаются методы конкурентной борьбы, чем существенно облегчаются задачи конкурентов. Дальнейшее развитие этого процесса может привести к «обнулению» военно-технического сотрудничества ряда стран СНГ:

Следует отметить и стремление ведущих мировых держав к прямому подчинению стран СНГ, чему во многом способствует выполнение обязательств по антитеррористической операции, проводимой США и другими странами в Афганистане. В рамках такой экспансии в настоящее время наблюдается активизация «безвозмездной» военной помощи ряду стран СНГ, следствием которой станет их зависимость от сильных мировых держав и снижение уровня участия в интеграционных процессах внутри СНГ.

Учет этих процессов важен не только с точки зрения обеспечения национальных интересов Российской Федерации, но и с точки зрения дальнейшего повышения эффективности российского военно-технического сотрудничества, поскольку, если не принять срочные меры, то и этот сегмент рынка продукции военного назначения может быть потерян для России.

Пока дезинтеграционные процессы еще не достигли критического уровня, и сохраняется определенная общность интересов стран СНГ, в том числе и в области обороны и безопасности, необходимо воспользоваться сохранившимися возможностями для направления этих процессов в нужное для России русло.

Одна из таких возможностей заключена в использовании современных процессов развития российской системы ВТС, прежде всего ее ориентации на создание вертикально-интегрированной структуры. Усиление интеграционных процессов в системах ВТС стран СНГ способно не только повысить эффективность экспорта ПВН, но и обеспечить активизацию интеграции их экономик, прежде всего, их военно-экономических составляющих.

Ориентация на систему военно-технического сотрудничества обусловлена сохранением кооперационных связей оборонных предприятий, единством продукции военного назначения, поставляемой странами СНГ на мировой рынок вооружения и стоящей на вооружении их Вооруженных Сил и т.д.

Определяющая роль России в этом случае достигается более высоким уровнем развития военно-технического сотрудничества, а также достигнутыми ею ролью и местом на мировом рынке продукции военного назначения.

Таким образом, становится актуальной научная задача синтеза единой в рамках СНГ системы военно-технического сотрудничества на основе разработанных принципов создания ВИС ВТС России.

Общеметодической основой решения этой задачи может явиться принцип Парето, когда изменение сложившейся ситуации (процессов) в области военно-технического сотрудничества стран СНГ возможно только при существенной прибавке эффективности ВТС каждой страны.

Как показывают исследования, это может быть обеспечено, прежде всего, за счет использования потенциала различных интеграционных процессов как дипломатических, военно-политических, так и экономических и информационных.

Выдвинем *рабочую гипотезу* о том, что сегодня успех военно-технического сотрудничества в большей степени определяется информационной деятельностью (активным, вплоть до агрессивного маркетинга, интенсивными переговорами и т.д.), и с учетом этого *построим*

экономико-информационную модель, описывающую поведение стран-экспортеров СНГ на макроуровне – мировой рынок вооружения), на мезоуровне – СНГ и на микроуровне – внутри стран СНГ, на основе превращения информации в управленческие решения, имеющие военно-экономическое содержание и экономические параметры.

В рамках этой модели можно разработать экономико-математические основы интеграции национальных систем военно-технического сотрудничества стран СНГ с точки зрения повышения их эффективности. Одним из элементов этой модели может стать, например, офсетная деятельность, в рамках которой фактически создаются условия для такой масштабной интеграции.

Системный подход предопределяет необходимость проведения исследования этой модели и показа, что основные направления оптимизации лежат на пути создания единого информационного и технологического пространства, определения основных параметров, целей, условий интеграционных процессов в этой области.

В ситуации, когда деградация еще не достигла крайней точки и существуют объективные предпосылки для возрождения национальных оборонно-промышленных комплексов, речь должна идти о реинтеграции последних, основу чего может составить единое информационное и технологическое пространство на территории стран СНГ.

При формировании экономико-математической модели примем общую схему проведения операции, известную в теории эффективности²¹¹. Будем считать, что каждая сторона, участвующая в военно-техническом сотрудничестве, имеет собственные цели, ресурсы и правила формирования стратегии достижения целей.

Особенности использования этой схемы в интересах формирования экономико-математической модели заключаются в следующем:

1. Цели государств СНГ в сфере военно-технического сотрудничества пересекаются, что в данном случае может рассматриваться в качестве важной методологической предпосылки для поиска вариантов синтеза единой системы военно-технического сотрудничества.
2. Основными субъектами национальных систем военно-

²¹¹ Чemezov С.В. Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами: опыт организационного проектирования. – М.: ЦИБОБ РЭА, 2002.

технического сотрудничества являются органы государственной власти и управления, осуществляющие непосредственное управление военно-техническим сотрудничеством, оборонные предприятия, являющиеся производственной базой военно-технического сотрудничества, а также организационные структуры, составляющие исполнительное звено системы ВТС. Непосредственно при военно-техническом сотрудничестве стран СНГ, взаимодействие, как правило, осуществляется между аналогичными субъектами, интересы которых могут не совпадать.

3. Механизм принятия управленческих решений в области военно-технического сотрудничества предусматривает определенную иерархию различных субъектов национальных систем ВТС, при этом приоритет, как правило, отдается органам государственной власти и управления. Учет такой иерархии позволяет определить и распределение приоритетов целей, которые ставятся при военно-техническом сотрудничестве различными субъектами системы ВТС. Поэтому интересы оборонных предприятий, заинтересованных в расширении экспорта своей продукции, зачастую ограничиваются нормами и правилами, установленными органами государственной власти и управления.

4. Существенным является также то, что оборонные предприятия этих стран, некогда составлявшие единый оборонно-промышленный комплекс, до сих пор сохранили сходные производственно-технологические процессы, используют многие ГОСТы, разработанные в интересах организации оборонного производства, единую систему конструкторской документации, особенно по тем образцам вооружения и военной техники, которые разрабатывались по заказам Министерства обороны СССР, а сейчас являются объектами военно-технического сотрудничества. Это свидетельствует о том, что по существу оборонные предприятия государств СНГ имеют во многом пересекающиеся интересы и все они заинтересованы в существенном повышении уровня загрузки оборонными заказами.

5. На вооружении стран СНГ находятся зачастую одинаковые образцы вооружения и военной техники, наиболее сложные из которых совместно разрабатываются и производятся оборонными предприятиями многих государств Содружества.

6. Практически все государства Содружества испытывают существенные ресурсные ограничения (финансовые, материальные, людские, сырьевые, временные), что накладывает ограничения на выбор стратегий достижения целей, как в отношении военно-технического сотрудничества, так и в отношении технического оснащения собственных Вооруженных Сил. Именно поэтому практически все страны СНГ в своем военном строительстве в последнее время делают основной упор не на закупки новых вооружений и военной техники, а на модернизацию и поддержку эксплуатации существующих.

7. Политика военно-технического сотрудничества стран СНГ определенным образом различается на макроуровне (мировом рынке вооружения) и на мезоуровне (в рамках взаимодействия между странами Содружества). Это определяется различным набором действующих факторов на этих уровнях, степенью вовлеченности стран в мировые экономические процессы, а также различными политическими и экономическими целями, решаемыми на этих уровнях. В то же время на микроуровне (в рамках национальных систем ВТС) политика практически всех стран идентична и направлена, как правило, на всемерное повышение экономической эффективности этого вида деятельности. Это обуславливает необходимость четкого разграничения характера принятия управленческих решений в отношении военно-технического сотрудничества на различных уровнях.

8. Поскольку многие государства СНГ оказались в зонах интересов наиболее развитых стран мира, то фактор влияния этих стран постепенно начинает влиять на мезо- и микроуровень военно-технического сотрудничества. Активизация этого фактора в последнее время в рамках контртеррористической операции США и НАТО накладывает жесткие временные ограничения на разработку и реализацию направлений повышения эффективности военно-технического сотрудничества России со странами СНГ.

9. Положительная динамика интеграционных процессов внутри Содружества характерна не для всех стран СНГ. При этом характер этих процессов существенным образом определяется военно-экономическими факторами. Таким образом, наибольший интерес с точки зрения военно-технического сотрудничества России представляют те

группировки стран СНГ, наиболее тесно связанные с ней в военном и экономическом отношении.

10. Важным интегрирующим фактором является наличие вооружения и военной техники, объединенных в единые системы. Однако пока противовоздушная оборона остается практически единственной сферой военно-технического сотрудничества стран СНГ, где еще сохраняется активное взаимодействие. Объясняется это тем, что ни одно из государств не может единолично обеспечить безопасность собственного воздушного пространства. Поэтому сегодня фактически началось воссоздание единой системы ПВО, поделенной после распада СССР. К настоящему времени уже объединены в региональную единую систему, работающую в автоматическом режиме, ПВО России и Белоруссии. Это позволяет полностью прикрывать западный фланг СНГ. Планируется подобную систему создать с Казахстаном и Украиной. Несомненно, что это благоприятно скажется на безопасности пограничного пространства на Юго-Восточном стратегическом направлении.

С учетом сказанного общая модель взаимодействия стран СНГ на различных уровнях военно-технического сотрудничества может быть построена на следующей логике. Как правило, каждая страна ставит перед национальной системой военно-технического сотрудничества прежде всего экономические цели, математически выражающиеся в обеспечении максимума стоимости продукции военного назначения, проданной на мировом рынке вооружения (экономической эффективности – E_i) таким образом, чтобы не нарушались условия, определяемые внешними факторами (Φ^{mb} и Φ^{mc}) и обеспечивались плановые поставки вооружения и военной техники для собственных нужд:

$$\max E_i = \sum_j c_{ij} W_{ij} \quad (1)$$

при $\Phi_i^{mb} = const$, $\Phi_i^{mc} = const$, $V_{ij}^n \geq V_{ij}^{na}$;

$$\sum_i \sum_j Y_{ij} (V_{ij}^n + V_{ij}^e) \leq R_i^{dop} ;$$

где c_{ij} – стоимость j -го образца ВВТ в i -м государстве Содружества;
 R_i^{dop} – допустимый объем ресурсов всех видов, выделяемых для функционирования ОПК.

Решение задачи разработки военно-экономических основ повышения эффективности военно-технического сотрудничества России со странами СНГ направлено на максимизацию интегрального эффекта от военно-технического сотрудничества всех государств Содружества (интегральной экономической эффективности – E):

$$\max E = \sum_i E_i; \quad (2)$$

при $E_i \geq E_i^A$,

где E_i^A – достигнутый уровень экономической эффективности i -го государства СНГ.

Необходимость выполнения условия $E_i \geq E_i^A$ вытекает из принципа Парето, в соответствии с которым группа (в данном случае государства) может улучшать свои решения без нанесения ущерба каждому своему члену. На этом принципе может осуществляться поиск оптимального решения в области организации совместного военно-технического сотрудничества стран СНГ, тем более что в соответствии с общей методологией принятия решений его можно применять для всех классов группового и многокритериального выбора для нахождения эффективных решений²¹².

Из анализа формулы (1) можно сделать вывод, что реализация принципа Парето возможна прежде всего за счет повышения интеграционных процессов и снижения затрат ресурсов на обеспечение поставок вооружения и военной техники для собственных нужд государств Содружества и экспорта на мировой рынок вооружения. С учетом этого основными объектами исследования военно-экономических основ повышения эффективности военно-технического сотрудничества России со странами СНГ с использованием предлагаемой модели являются:

- области пересечения интересов отдельных стран на макроуровне ($\Pi^{ма}_i, i \in 1, K$);
- области пересечения интересов отдельных стран на мезоуровне ($\Pi^{ме}_i, i \in 1, K$);

²¹² Глушков И.Н., Мельников И.Д., Остапенко С.Н., Потапов М.А. Управление развитием вооружения и военной техники. – Часть 1. Программно-целевое планирование, проблемы и перспективы. – М.: ВНИИНС, 2002.

- интеграционные процессы внутри СНГ, направленные на объединение интересов отдельных стран на макро- и мезоуровнях военно-технического сотрудничества.

Целью исследования области пересечения интересов на макроуровне военно-технического сотрудничества является определение основных направлений повышения интегральной эффективности военно-технического сотрудничества стран СНГ за счет, прежде всего, устранения экономического и информационного противоборства стран Содружества между собой, а также организации совместных действий по продвижению продукции военного назначения на мировом рынке вооружения. Результатом этих исследований должна стать разработка направлений обеспечения совместных действий на мировом рынке продукции военного назначения по всем направлениям военно-технического сотрудничества.

Целью исследования области пересечения интересов на мезоуровне военно-технического сотрудничества является определение зон общих интересов в области создания современных образцов вооружения и военной техники для обеспечения коллективных потребностей (коллективных контингентов вооруженных сил), обеспечения национальной безопасности государств Содружества, а также обеспечения экспортных поставок продукции военного назначения на мировой рынок вооружения. Результаты исследования на мезоуровне призваны обеспечить повышение эффективности военно-технического сотрудничества внутри СНГ за счет рационального формирования межгосударственной кооперации исполнителей работ по созданию перспективных образцов вооружения и военной техники (по степени конкурентоспособности и завершенности разработок), устранения правовых, экономических, информационных и других барьеров при совместном создании вооружения и военной техники, а также активизации интеграционных процессов между оборонно-промышленными комплексами.

Целями исследования интеграционных процессов внутри СНГ являются определение той группировки государств Содружества, внутри которой возможно нахождение оптимального решения задачи повышения интегральной экономической эффективности военно-технического сотрудничества по принципу Парето, а также поиск способов снижения затрат ресурсов на создание современных и пер-

спективных образцов вооружения и военной техники. Результаты исследования интеграционных процессов должны позволить определить те из них, активизация которых позволит существенно повысить эффективность коллективного военно-технического сотрудничества с импортерами продукции военного назначения.

В целом, результаты этих исследований должны обеспечить поиск такого набора управленческих решений внутри СНГ, которые позволят решить оптимизационную задачу (2) на основе принципа Парето.

Формально это может быть представлено в следующем виде.

Пусть имеется совокупность из K государств СНГ, в рамках которых рассматриваются направления повышения эффективности военно-технического сотрудничества. Каждое i -тое государство при организации военно-технического сотрудничества принимает различные управленческие решения $Y^i_{\text{ВТС}}$. При этом каждое уже принятое решение можно считать допустимым.

Множество эффективных решений определяется путем сравнения всех решений по предпочтительности²¹³.

Для этого каждый член группового лица, принимающего решение (ЛПР), должен оценить предпочтения решений $Y^i_{\text{ВТС}}$ в виде функции предпочтения $f_k(Y^m_{\text{ВТС}})$, где $Y^m_{\text{ВТС}}$ – m -тое решение из множества допустимых решений.

Эффективным (оптимальным по принципу Парето) будет такое решение $Y^*_{\text{ВТС}}$, при котором не существует решения $Y^m_{\text{ВТС}}$, строго лучшего, чем $Y^*_{\text{ВТС}}$, для всех членов группового ЛПР. Это означает, что вектор индивидуальных предпочтений оптимального решения не хуже, чем значение этого вектора для любого другого решения.

Множество эффективных решений определяется путем сравнения всех решений и выделения из них тех, для которых выполняется это условие. Для этого можно использовать такие методы, как метод прямого перебора, метод линейных форм и др.

В то же время необходимо отметить, что формирование эффективных управленческих решений в рамках коллективных действий стран Содружества по совершенствованию ВТС с целью получения

²¹³ Глушков И.Н., Мельников И.Д., Остапенко С.Н., Потапов М.А. Управление развитием вооружения и военной техники. – Часть 1. Программно-целевое планирование, проблемы и перспективы. – М.: ВНИИНС, 2002.

максимального интегрального эффекта предполагает, прежде всего, варьирование интеграционными процессами – Φ_i^{mc} , поскольку, как видно из формулы (1), управление остальными параметрами осуществляется каждым государством самостоятельно.

Заметим, что в рамках этих процессов должны быть рассмотрены проблемы взаимоотношений на всех уровнях военно-технического сотрудничества:

- на макроуровне – в интересах устранения излишней конкуренции стран СНГ при продвижении на мировой рынок, прежде всего, однотипной продукции военного назначения, а также сосредоточение усилий для совместного завоевания новых рынков сбыта современной продукции военного назначения;

- на мезоуровне – в интересах расширения военно-технического сотрудничества внутри СНГ, а также координации усилий на создании новых конкурентоспособных образцов вооружения и военной техники для оснащения национальных вооруженных сил и обеспечения экспортных поставок;

- на микроуровне – углубление кооперационных связей между оборонными предприятиями стран Содружества в интересах минимизации затрат ресурсов на создание современных образцов вооружения и военной техники.

Решение этих проблем направлено на повышение как интегральной эффективности военно-технического сотрудничества СНГ, так и каждого его участника.

При этом проявление реального эффекта возможно как в политическом, так и в военном и экономическом отношениях, что обусловлено особенностями военно-технического сотрудничества как специфической сферы экономической, военно-технической и внешней политики.

Наиболее очевидное преимущество активизации интеграционных процессов вытекает из возможности снижения затрат ресурсов на создание современных образцов вооружения и военной техники за счет оптимизации процессов разработки и производства на оборонных предприятиях стран СНГ, а также снижения издержек, производства и связанного с ними повышения серийности и снижения себестоимости.

стоимости продукции. В основе этого лежит высокий потенциал информационных и технологических возможностей.

Актуальность рассмотрения информационных аспектов безопасности и пограничной политики определяется тем, что основу любых управленческих решений составляет информация. Кроме того, обмен информационными ресурсами стран СНГ в области военно-технического сотрудничества может обеспечить:

- повышение открытости и прозрачности военно-технического сотрудничества;
- снижение затрат на организацию маркетинговых исследований мирового рынка вооружения;
- согласование основных параметров экспортных контрактов, заключаемых с внешними по отношению СНГ странами оптимальным согласно принципу Парето образом;
- решение задач оптимального распределения работ, связанных с выполнением экспортных заказов, по оборонным предприятиям стран СНГ;
- мониторинг проблем, возникающих при эксплуатации продукции военного назначения в различных условиях, и организация работ по повышению качества этой продукции;
- селекцию и анализ проблем в процессе военно-технического сотрудничества, а также выбор рациональных способов их решения;
- внедрение высоких информационных технологий (в том числе CALS технологий), без использования которых сегодня практически невозможно получить доступ на рынки развитых стран и т.д.

Непосредственно с информационными аспектами связаны и технологические аспекты, которые в конечном итоге также представляют информацию:

- длительность и высокая стоимость процесса разработки современных видов продукции военного назначения;
- быстрая смена материалов и технологий, лежащих в основе создания перспективной продукции военного назначения;
- однотипность продукции военного назначения, экспортируемой странами СНГ на мировой рынок вооружения и используемой в интересах обеспечения своей безопасности;

- необходимость обеспечения строгого соблюдения технологии изготовления вооружения и военной техники, установленной в конструкторской документации;

- внедрение единых мировых систем обеспечения качества продукции военного назначения, поставляемой на экспорт;

- необходимость обеспечения патентной чистоты экспортных образцов вооружения и военной техники;

- коммерциализация технологий и необходимость защиты прав на объекты интеллектуальной собственности;

- воссоздание единой системы научно-технической информации.

Максимальное использование информационных и технологических возможностей в интересах получения реального экономического эффекта в системе военно-технического сотрудничества СНГ возможно только путем создания единого информационного и технологического пространства.

Создание единого информационного и технологического пространства может стать фундаментом дальнейшей активизации интеграционных процессов в сфере военно-технического сотрудничества, вплоть до создания единой системы военно-технического сотрудничества. Однако уже на данном этапе очевидны основные преимущества создания единого информационного и технологического пространства с точки зрения повышения эффективности военно-технического сотрудничества, которые заключаются в следующем:

1. Устранение излишней, а зачастую и недобросовестной, конкуренции производителей вооружения и военной техники не только на внешнем рынке вооружения, но и при оснащении национальных вооруженных сил. Это позволит:

- создать условия для проведения единой экспортной политики, обеспечивающей постоянный спрос на продукцию военного назначения, произведенной в СНГ;

- обеспечить рациональный уровень цен на продукцию военного назначения, произведенную в СНГ, на мировом рынке вооружения;

- снизить издержки производителей на конкурентную борьбу и создать условия для прогнозируемого ценообразования на оборонную продукцию и др.

2. Проведение единой политики в области военно-технического сотрудничества и военно-технической политики стран СНГ обеспечит:

- сегментацию рынков сбыта однотипной продукции военного назначения различными странами СНГ оптимальным для этих стран образом;

- техническую и технологическую совместимость вооружения и военной техники, стоящих на вооружении стран СНГ, что является необходимым условием для функционирования системы коллективной безопасности;

- совмещение экономических и политических интересов стран СНГ в мировых экономических процессах;

- повышение качества производимой продукции, поскольку в этом случае требования к ней будут формироваться не только национальными структурами, но соответствующими структурами стран СНГ;

- создание условий для повышения технической оснащенности национальных вооруженных сил за счет снижения стоимости вооружения и военной техники;

- сохранение достигнутого уровня военных технологий и создание условий для их дальнейшего развития за счет активизации информационного и технологического обмена между научными и производственными предприятиями стран СНГ;

- углубление интеграции оборонных предприятий стран СНГ и активизацию процесса создания транснациональных (в рамках СНГ) корпораций оборонной промышленности и др.

3. Создание условий для рационального размещения заказов на создание продукции военного назначения и ее компонентов. Это:

- обеспечит возможность использования механизмов программно-целевого планирования развития вооружения и военной техники в интересах технического оснащения национальных Вооруженных Сил и обеспечения экспортных поставок;

- приведет к повышению ритмичности функционирования оборонных предприятий;

- позволит повысить уровень загрузки оборонных предприятий различных стран СНГ выпуском профильной для них продукции;

- повысит эффективность контрактно-конкурсных отношений при размещении экспортных заказов и др.

4. Функциональное единство действий национальных систем военно-технического сотрудничества при подготовке и заключении экспортных контрактов, которое:

- снизит общие затраты на обеспечивающую военно-техническое сотрудничество деятельность (маркетинг, экономическая и юридическая подготовка контрактов и др.);

- исключит сепаратные действия отдельных стран СНГ на мировом рынке вооружения, приводящие к экономическим потерям других государств;

- повысит эффективность контроля за результатами коллективного военно-технического сотрудничества;

- создаст предпосылки для опережающего развития тех военных технологий, которые лежат в основе создания перспективной продукции военного назначения;

- обеспечит возможность коммерциализации технологий, получаемых при создании современных вооружения и военной техники наиболее эффективным образом;

- позволит осуществлять переговоры со странами-импортерами продукции военного назначения через те государства СНГ, которые пользуются наибольшим доверием этих стран;

- наведет порядок в патентно-лицензионной деятельности различных стран и др.

5. Повышение достоверности информации, используемой при военно-техническом сотрудничестве, несомненно, будет иметь следующие последствия:

- снизит вероятность принятия ошибочных управленческих решений в области военно-технического сотрудничества;

- повысит качество управления национальными системами военно-технического сотрудничества;

- обеспечит повышение прозрачности движения финансовых средств между субъектами системы военно-технического сотрудничества;

- создаст предпосылки для использования современных технологий для подготовки управленческих решений и др.

Создания в СНГ единого информационного и технологического пространства будет способствовать укреплению коллективной безопасности стран содружества и осуществлению оптимальной пограничной политики.

5.12. Пограничная политика в институциональном поле гражданского общества

Сегодня мы с уверенностью можем констатировать наличие в науке двух основных взглядов на гражданское общество. Одним оно представляется охватывающим все современное состояние общества, сложившееся в результате промышленных и политических революций в конце XIX–начале XX века. Для них гражданское общество – это форма общения людей в пределах промышленной цивилизации или такое состояние общества, которое характеризуется наличием социальных классов и слоев, имеющих собственные, независимые от государства источники существования²¹⁴.

Мы же солидаризируемся с другой позицией, согласно которой гражданское общество представляет собой сферу общественной жизни, существующей одновременно и наряду с государством, но независимо от его институтов. Это система самостоятельных, самостоятельных, независимых от государства общественных организаций, объединений (институтов), выражающих разнообразные частные интересы и потребности людей и создающие условия для их реализации²¹⁵ (партии, профессиональные союзы, общественные объединения и проч).

Определившись, таким образом, с пониманием гражданского общества, охарактеризуем наш подход к его исследованию как институциональный. Выбор наш не случаен. Как совершенно справедливо пишет Ю. Резник, «возникая первоначально как сфера спонтанного самопроявления и самоорганизации социальных субъектов, оно постепенно разрастается в систему и н с т и т у т о в (разрядка авторов) и организаций, осуществляющих деятельность во всех сферах обще-

²¹⁴ См.: Библер В.С. О гражданском обществе и общественном договоре / Через тернии. М.: Прогресс, –1990; Социология. Практикум // Соц.-полит. журнал, 1993; Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. – М.: Союз, 1993.

²¹⁵ Гаджиев К.С. Опыт введения в политологию // Политические исследования. – 1992. – № 1–2.

ственной жизни и сдерживающих чрезмерное усиление государства и других «силовых структур»²¹⁶.

Нет сомнения в том, что в современной России гражданское общество переживает эту стадию институционализации, формирования различных типов социальной деятельности в качестве социальных институтов. Представляет научный и практический интерес анализ этого процесса на примере становления института пограничной политики.

Но прежде – несколько слов о самой институционализации. Так, Т. Парсонс рассматривал институциональный или функциональный аспект социальных систем как исследование интегральных процессов и структур, с помощью которых отношения между частями этих систем упорядочиваются. Выделяя предметную сторону социологии, Э. Гидденс называет социальные институты, возникшие в результате промышленных преобразований последних двух-трех веков. Современное общество представляется ему системой институционализированных форм поведения людей, которые повторяются и воспроизводятся в длительной пространственно-временной перспективе. Дж. Тернер понятием институционализация обозначает все многообразные процессы и структуры, при помощи которых люди, группы организуются в обществе²¹⁷.

В отечественной науке также нет единой точки зрения на институционализацию. И это понятно: институциональная сфера присутствует на любом уровне структурной организации общества и проявляется в той степени, в какой деятельность может быть упорядочена и скоординирована при помощи норм, правил и установлений.

Формирование новых социальных институтов происходит в результате интеграции нового вида практики в уже сложившуюся систему общественных отношений²¹⁸. В ходе институционализации на смену старым институтам приходят новые, отчасти замещающие ста-

²¹⁶ Резник Ю.М. Гражданское общество как объект социологического познания // Вест. Моск. Ун-та. Сер. 18. Социология и политология. – 1995. – №2. – С. 36.

²¹⁷ См.: Парсонс Т. Общий обзор / Американская социология. Перспективы. Проблемы. Методы. – М.: Прогресс, 1972. – С. 364 – 365; Гидденс, Э. Социология // Социол. исслед. – 1964. – №2; Тернер, Дж. Структура социологической теории. – М.: Прогресс, 1995.

²¹⁸ См.: Социология: словарь-справочник. – Т. 1. Социальная структура и социальные процессы. – М.: Наука. – 1990.; Российская социологическая энциклопедия. – М.: Издат группа НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 160.

рые, отчасти вынужденные вписываться в систему прежних, еще существующих. Отсюда, естественно, возникают противоречия так называемого переходного периода, столкновение различных интересов и целей определенных социальных сил.

Этот конфликт не может не касаться, не затрагивать более глубокий уровень общественного сознания – мы имеем в виду ценностно-нормативный срез общества: новые институты формируют новые правила взаимодействия, новую нормативную структуру общественных отношений. Складывается ситуация, когда в обществе одновременно существуют соперничающие системы правил и норм (отсюда и высокая востребованность в разработке проблем социального партнерства, сотрудничества, нахождения форм общественного согласия, способствующих росту гражданского самосознания населения).

Для современной науки институциональный анализ имеет особое значение, поскольку признание за социальными институтами статуса ведущих компонентов социальной структуры общества, упорядочивающих отношения в отдельных сферах жизни, позволяет выявить роль, место различных социальных институтов в совокупной системе общественных отношений, установить соответствие выполняемых ими функций ценностям и целям общества, а также вскрыть взаимосвязи, существующие между самими социальными институтами. И все это дает возможность выхода на практические рекомендации как по оптимизации деятельности в различных сферах общества, так и по совершенствованию взаимоотношений внутри самих социальных институтов.

Определившись с методологическими подходами, обратимся непосредственно к объекту нашего исследования – институту пограничной политики и месту в нем некоммерческих общественных объединений, функционирующих в приграничных территориях.

Прежде всего, обратим внимание на тот факт, что политическое развитие России характеризуется наличием двух основных тенденций. Во-первых, это регионализация общественной жизни россиян: республики, края, области становятся самостоятельными (пусть и относительно), активными субъектами политики. Эта тенденция не исключает стремления последних к усилению самостоятельности, сепаратизму, что, естественным образом, таит в себе угрозу для государственной безопасности. Во-вторых, тенденция противоположной направленно-

сти – экономическое и геополитическое положение отдельных областей и краев способствует интеграции субъектов Федерации в более крупные структуры. Это привело к образованию федеральных округов.

Сегодня еще сложно говорить о том, что население федеральных округов оформилось в какую-то особую социальную общность, но, полагаем, от проживающих в приграничных районах, примыкающих к российско-казахстанской границе, уже в ближайшем будущем потребуются необходимость в координации совместных действий.

А пока налицо факты, свидетельствующие о тревожном состоянии дел на границе. Так, российско-казахстанский участок границы отличается многочисленными попытками нарушения, незаконного пересечения, транспортировки не только товаров, грузов, но и наркотиков. В современных условиях обеспечить безопасность границы силами одной лишь пограничной службы просто невозможно. Необходимы контакты с местным населением – и тому свидетельством многовековая история приграничья. Однако материалы исследования, проведенного Юго-Восточным Региональным управлением пограничной службы Российской Федерации совместно с администрацией 10-ти приграничных районов²¹⁹, не позволяют пока говорить о существенной помощи населения пограничникам. Реально население этих территорий в «пограничных делах» участвует непростительно слабо: 36,4 % опрошенных вообще не участвуют в этих «делах», половина (50,2 %) участвует «редко, от случая к случаю» и лишь 13,4 % заявили о своем активном участии. По материалам того же исследования, лишь 9,7 % ответивших на вопросы анкеты «оказывали помощь пограничникам много раз»; 14,0 % – «один-два раза» (76,3 % оказывать такую помощь «не приходилось»).

На наш взгляд, причина здесь кроется в том, что населению большинства регионов, попавших в выборку, ранее не приходилось ощущать себя проживающим на приграничных территориях. В самом деле, о каком приграничье могли говорить жители соответствующих районов, например Курганской, Тюменской, Омской или Челябинской областей?

²¹⁹ Социологическое исследование «Человек и граница» проведено в 2002 году в 10 субъектах Российской Федерации: Алтайском крае, Новосибирской, Омской, Тюменской, Курганской, Челябинской, Оренбургской, Самарской, Саратовской и Волгоградской областях – кафедрой политологии Южно-Уральского государственного университета и Юго-Восточным Региональным Управлением Пограничной службы РФ. Объем выборки составил около 10 тыс. чел.

Однако желание сотрудничать с пограничниками отмечает значительная часть опрошенных – от 26,5 % в Самарской области до 55,5 % – в Саратовской (в среднем – 40,8 % опрошенных). Таким образом, налицо внутренняя готовность значительной части населения приграничных районов к участию в охране государственной границы.

Пограничная политика не ограничивается мероприятиями по охране государственной границы – забота об обеспечении нормальных условий и улучшении качества жизни населения также является непременным показателем, характеризующим успешность этой политики. Правда, трудно делать вывод об эффективности такой работы. Так, органы местного самоуправления (ОМСУ), по материалам исследования, более активно участвуют в реализации пограничной политики в сравнении с другими негосударственными общественными образованиями (партиями, церковью, учебными заведениями и др.) – 61,5 % опрошенных. Определенное влияние политических партий на жизнь приграничья отметили 27,3 % участвующих в опросе. Ощущают наличие контактов органов местного самоуправления с пограничниками – 21,8 %. Однако удовлетворены тем, как ОМСУ обеспечивают качество жизни населения приграничной зоны, немногие: «пожалуй, да» отметили лишь 16,0 % участников опроса; 39,6 % респондентов выбрали ответ «скорее, нет» (более 40,0 % затруднились ответить на этот вопрос).

Что касается участия общественных объединений некоммерческого сектора в жизни приграничья, то тут картина и того хуже. Так, лишь 7,7 % опрошенного населения имеет какую-то информацию о некоммерческих общественных объединениях (14,9 % знают совсем немного, а 77,5 % – ничего не известно). Показатели, характеризующие долю населения, обратившегося за помощью в общественные объединения – 2,7 %, а получившего эту помощь – 3,1 %. Все это свидетельствует о наличии громадных резервов и необходимости работы по их организационному оформлению и скорейшему включению в орбиту пограничной жизнедеятельности. Тем более, что, даже несмотря на такое слабое развитие гражданских объединений, влияние последних на жизнь населения приграничья отмечает в целом значительная часть опрошенного населения. Так, 31,7 % отмечают влияние общественного сектора на «формирование чувства ответственности за

границу»; 24,8 % видят позитивное влияние гражданских объединений на «обеспечение партнерства и правопорядка»; 21,1 % – в «формировании патриотизма» и 13,0 % – «в укреплении культуры».

Нельзя не отметить весьма положительный факт появления большого доверия населения к пограничной службе по сравнению с таможенниками и органами МВД – в среднем об этом заявили 75,7 % населения обследованных территорий. Однако сегодня государству сложно в полной мере обеспечить охрану границ. «У государства, увы, не хватает рук, времени и средств, чтобы дотянуться до всего, где больно. А общественники занимают эти ниши и делают все сами, ничего у государства не прося»²²⁰.

Таким образом, мы фиксируем наличие объективных предпосылок формирования общественных объединений соответствующей направленности как особого вида социальной деятельности – негосударственной добровольной безвозмездной деятельности по охране границы. Полагаем, что эта деятельность оказывается настолько востребованной, что ею могли бы заниматься не только те общественные объединения, которые изначально возникали как нацеленные на помощь пограничникам. Мы убеждены, что значительное число гражданских общественных объединений, созданные для решения проблем совсем иного плана (ветеранские, женские организации, образовательные, просветительские, молодежные, экологические и проч.), могли бы включать участие в охране границ в перечни уставных целей своих организаций. Эти общественные объединения мы и рассматриваем в качестве социальных институтов формирующегося гражданского общества.

Таким образом, институт пограничной политики, включающий кроме пограничной службы, таможенную службу и органы МВД, как особый тип социального взаимодействия расширяется за счет институтов гражданского общества – органов местного самоуправления, партий, общественных объединений, а также отдельных, не организованных в объединения граждан, имеющих одной из целевых установок своей деятельности охрану государственной границы и обеспечение нормальных условий жизнедеятельности и качества жизни населения приграничных территорий.

²²⁰ Абрамов С. Нельзя назначить человека Сахаровым // Известия. 2 ноября 2001 г. – С.4.

Попытаемся доказать, что институт пограничной политики мы вправе рассматривать как один из социальных институтов. Прежде всего, заметим, что деятельность социальных институтов, как указывается на то в «Российской социологической энциклопедии», определяется рядом признаков: во-первых, набором специфических социальных норм и предписаний, регулирующих соответствующие типы поведения; во-вторых, интеграцией его в социально-политическую, идеологическую и ценностную структуры общества, что позволяет формально-правовую основу деятельности того или иного института, осуществлять социальный контроль над институциональными типами действий; в-третьих, наличием материальных средств и условий, обеспечивающих успешное выполнение нормативных предписаний и осуществление социального контроля²²¹.

Основное условие, позволяющее отнести пограничную политику к классу социальных институтов, усматривается нами в наличии Уставов и у пограничной, и у таможенной службы и у органов МВД. А что касается общественных объединений, то Устав как основной документ, своего рода паспорт, лицо организации, разрабатываемый, принимаемый демократическим путем и фиксирующий как основные направления, виды деятельности объединения, так и права, обязанности членов организации, обязателен при регистрации этих объединений.

Самоопределение института пограничной политикой одновременно требует узаконить формально-правовую основу его деятельности. Для нормального функционирования социальных субъектов в приграничье необходимы организационные и политические установления государства в части регулирования интересов участников этих отношений. Если в Российском законодательстве имеются правовые документы, пусть пока несовершенные, но так или иначе регламентирующие деятельность и общественных объединений, и социальное партнерство, то полагаем, что приграничье испытывает потребность в специальных законодательных актах такого рода. Дело в том, что законы о социальном партнерстве, действующие в субъектах федерации, регулируют социальные отношения исключительно в социально-трудовой сфере и не касаются взаимодействия властных структур с общественными объеди-

²²¹ Российская социологическая энциклопедия – М., С. 157.

нениями, тем более в условиях приграничья. Таким образом, представляется необходимой серьезная юридическая проработка этой проблемы законодательными органами соответствующих субъектов Российской Федерации. Нужно сказать, что ст. 37 Закона о Государственной границе Российской Федерации содержит правовые возможности для включения субъектов гражданского общества: органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, партий, общественных объединений и их должностных лиц — в деятельность по защите Государственной границы²²².

Нам представляется вполне реальным дополнение названного Закона статьями, устанавливающими не только возможность, но и необходимость заключения договоров партнерского характера в области защиты государственной границы между территориальными органами ФПС и субъектами гражданского общества. Такого плана договоры, основанные на осознании общности целей и направленные на регулирование социальных отношений в приграничье, должны включать не только нравственную, финансовую, но и правовую ответственность сторон.

Наконец, нужно сказать, что институт приграничной политики (по крайней мере, большая часть его составляющих) располагает определенными материальными условиями и средствами для реализации своей деятельности: пограничная служба выполняет предписанные ей государством функции (с соответствующим финансированием), общественные объединения и партии пользуются определенными льготами при аренде помещений, получают организационную, информационную помощь со стороны государственных и муниципальных структур, наконец, им разрешена и коммерческая деятельность (запрещается только распределение доходов от нее среди членов объединения).

Таким образом, мы полагаем, что с полным на то основанием институт пограничной политики имеет право претендовать на статус социального института. Как любой социальный институт, пограничная политика характеризуется наличием цели деятельности (в нашем слу-

²²² См.: Закон «О государственной границе Российской Федерации (с изменениями на 7 ноября 2000 года. Редакция, действующая с 1 января 2001 года)».

чае это охрана государственной границы), соответствующими функциями и принципами (по возможности, нивелировать сложности проживания в приграничных территориях), набором статусов и ролей, обеспечивающих успех деятельности; наличием структуры.

И еще один момент в пользу того, что пограничная политика суть социальный институт: он воспроизводится в разных типах общественного устройства. Так, интересующий нас институт пограничной политики имел место в дореволюционной России. Взять хотя бы факт участия в охране границы казачьих формирований. Но при всех очевидных отличиях, главное из которых заключается в его демократическом характере, современный институт пограничной политики сохраняет и воспроизводит свою целевую и функциональную направленность.

Таким образом, современный институт пограничной политики в России может быть отнесен к классу становящихся социальных феноменов (частный бизнес, партии, современные профсоюзы, местное самоуправление и т.п.), которые уже сегодня становятся полноправными, полноценными социальными институтами российского гражданского общества.

Формируясь как социальный институт, пограничная политика не может не оказывать определенное влияние на ценностно-мотивационную структуру населения территорий приграничья. Назовем ценности, отмеченные участниками опроса как наивысшие (% к числу ответов):

| | |
|--------------------|-----------------------|
| Семья, дети – 66,5 | Благосостояние – 19,8 |
| Здоровье – 56,6 | Бог – 7,5 |
| Мир – 43,3 | Другое – 0,7 |
| Жизнь – 37,2 | Нет ответа – 8,2 |
| Родина – 36,9 | |

Нужно сказать, что ценностный мир населения, проживающего в приграничных районах, имеет достаточно специфическую окраску. Поясним: если не принимать во внимание тот факт, что первые два места в иерархии ценностей у жителей приграничья совершенно естественно занимают общечеловеческие ценности (семья, дети, здоровье), то ситуация постановки на следующие три места таких ценностей, как мир, жизнь, родина, есть отражение ментальности населения, проживающего в районах границы.

В самом деле, ряд исследований структуры ценностей населения России и в 1993, и в 1995, и в 2000 гг.²²³ показывает, что для подавляющего большинства населения России «мир и безопасность» занимают места от 8-го до 11-го, а «благополучие, достаток» стоят прямо следом за «семьей, миром и жизнью», в то время как для жителей приграничья «благополучие» заметно уступает – занимает место после всех названных выше ценностей. Да и «количественное выражение» этих ценностей говорит само за себя: сравните 19,8 % («благополучие»), но 43,3 % («мир»), 37,2 % («жизнь»), 36,9 % («Родина»).

Нетрудно дать интегральную оценку смысла всей приведенной здесь картине ценностных ориентаций и мотивов наших респондентов. В своей совокупности они артикулируют очевидную интенцию сознания значительной части населения, проживающего в пограничных районах, на желание жить в условиях мира, надежности государственной границы. Отрадно отметить и высокую степень готовности населения приграничья оказывать помощь пограничникам – бескорыстно служить родине, обществу.

Но это лишь одна из возможных констатаций по поводу осуществленного анализа. Если рассмотреть приведенные выше результаты в более широком контексте, то становится очевидным тот факт, что практика общественной деятельности в приграничных территориях, даже если она и не является единственной и основной сферой приложения сил, оказывает сильное социокультурное влияние на весь жизненный мир человека, а в нашем случае – жителя приграничья.

Таким образом, в чисто организационном плане институт приграничной политики отвечает всем формальным признакам социального института. Поскольку же мы настаиваем на том, что это институты гражданского общества, мы бы сказали, что этот институт несколько отличен от других институтов гражданского общества, характеризуя которые (к примеру, некоммерческие общественные объединения, партии) принято говорить об их существовании вместе с го-

²²³ См.: Ментальность россиян: (Специфика сознания больших групп населения России). – М., 1997; Зубов, А. Современное русское общество и civil society: границы положения // Pro et contra. – 1997. Осень. – Т.2. 4. – С. 22 – 37; Модель И.М., Модель Б.С. Свобода как базовая ценность гражданского общества / Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения российской академии наук. Вып.2. – Екатеринбург: УрО РАН, 2001. – С. 107 – 128.

сударством, но автономно от него. Институт же пограничной политики существует не только вместе с государством, но и включает в свой состав некоторые государственные структуры, более того, именно эти структуры и составляют каркас этого социального института.

Случилось так, что и государственные структуры, и общественные образования в приграничье выполняют одни и те же функции, только на разных основаниях. Если для первых эти функции – их непосредственная обязанность: пограничникам, таможенникам, сотрудникам МВД их должностными обязанностями предписано охранять государственную границу и работать с населением, проживающим на приграничных территориях, то последние берут на себя безвозмездное, добровольное осуществление социально-защитных обязанностей государства. Получается, что чем больше организаций «третьего сектора» (чем шире гражданский сектор общества), тем уже, тем более усеченным представляется спектр деятельности государства. И в этом коренится, на наш взгляд, одно из препятствий для расширения деятельности общественных объединений в приграничье: государству не просто делиться частью своих функций.

Однако факты показывают, что органы охраны государственной границы и защиты населения приграничья не воспринимают общественные организации соответствующей направленности как партнеров (да и возможности их далеко не равны). Как совершенно справедливо замечает Э.А. Фомин, «вообще... государство... совершенно безразлично к тому, что это, в первую очередь, этический и культурный феномен, приводящий в движение совсем другого рода ценности – этические и культурные»²²⁴. А жаль... По мнению лидеров общественных объединений (исследование социологов ИфиП УрО РАН 1996–2000 гг.), такая ситуация таит в себе громадный простор для развития и активизации собственной деятельности, независимой от государства. То есть для такой формы гражданского участия существуют широкие горизонты – и не использовать их сегодня просто неразумно и непростительно.

²²⁴ Фомин, Э.А. Благотворительность: дискуссионное поле и исследовательские задачи / Благотворительность в России. – СПб, 2001. – С. 28.

5.13. О пограничном взаимодействии российской администрации и казахских владетелей Малой орды в последней четверти XVIII–начале XIX вв.*

Объективный процесс вхождения части казахского населения в состав Российского государства получил традиционное выражение в жалованных грамотах, полученных в начале 30-х гг. XVIII в. правителями Младшего и Среднего жузов²²⁵. Официальное подданство защитило казахов от порабощения и геноцида государством джунгар, население которого, в свою очередь, обратилось к авторитету России в 1755–1757 гг.²²⁶

Во второй четверти XVIII в. верховная власть активизировала деятельность по упрочению юго-восточных рубежей империи, налаживанию экономических отношений с азиатскими странами через казахские степи. В лице хана Малой орды Абулхаира, заинтересованного в развитии меновой торговли с Россией, Оренбургская экспедиция, начавшая деятельность в 1735 г., получила безусловную поддержку.

Покровительство самодержавного монарха закономерно способствовало усилению политических позиций хана, проявлявшего вероломное лицемерие как по отношению к высшей администрации, кочевым соседям калмыкам и башкирам, так и собственному народу. Гибель Абулхаира в борьбе за власть над каракалпаками не повлекла за собой утраты династической ветвью Осека господства в Младшем жузе. Благодаря условному взаимодействию с правящей группой султанов оренбургская администрация освободила из плена только с 1742 г. по 3 июля 1754 г. 1394 чел.²²⁷

В 1755 г. Нур-Али Абулхаирулы нарушил по предложению оренбургского губернатора доверенные отношения казахов с восставшими башкирами во время драматических событий очередного

* Выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 02-03-00159a/т).

²²⁵ См. подр.: Аполлова Н.Г. Присоединение Казахстана к России в 30-х гг. XVIII века. – Алма-Ата, 1948; Басин В.Я., Сабырханов А.С. Социально-экономическое и политическое положение казахских ханств в 40 – 80-х годах XVIII века // История Казахской ССР с древнейших времен до наших дней. – Алма-Ата, 1979. – Т. 3. – С. 53-82; Шоинбаев Т.Ж. Прогрессивное значение присоединения Казахстана к России. – Алма-Ата, 1973.

²²⁶ Потапов Л.П. Очерки по истории алтайцев. – М.–Л., 1953. – С. 179 – 181.

²²⁷ Рычков П.И. Топография Оренбургской губернии. – Уфа, 1999. – С. 84 – 87.

возмущения государственным давлением. Предательски захваченные башкиры бежали из степи, лишившись семей и имущества. Следуя древнему бездушному принципу государственной целесообразности, губернатор И.И. Неплюев приказал не препятствовать на линии мстительным действиям башкирских мужчин, констатировав усиление вражды, но утверждение безопасности имперских границ²²⁸.

Государственная власть проявила жесткость при установлении официального порядка в пограничной Башкирии, подчинении законам и удержании в подданстве калмык, при подавлении казачьей вольницы на Яике, заставляя все группы населения перейти к правоотношениям на основе единых юридических норм и неуклонно укрепляя государственные рубежи с областью кочевания этноса, разделенного между множеством самостоятельных владельцев.

Насилия укрепившейся ханской власти, злоупотребления многолюдной семьи Абулхаира увеличивали влияние признанного ханом в роде Шекты поколения Алимулы султана Каипа Батыр улы ветви Жадига, обладавшей до Абулхаира высшим титулом в условном объединении родов Младшего жуза. Положение родоплеменных объединений усугубляли своевольные провокации прилинейного населения и нападения казачьих и башкирских отрядов. Поддержка военной администрации, рассматривавшей кочевников как объект грубого подчинения, давала перевес во взаимных грабежах 60–70-х гг. в форме обычной «бармты» российской стороне, укрывавшейся после внезапных набегов под защиту пограничных крепостей²²⁹.

Тем не менее, интенсивная торговля в пограничных городах и беспощинный вывоз хлеба в частности, ведущие к признанию преимуществ подданства, рассматривались как первое средство сохранения границ в покое. По докладу губернатора с 16 октября 1763 г. по 22 июня 1766 г. скотоводы закупили 19620 пудов 14 фунтов пшеницы, 21838 пудов 2 фунтов пшеничных, 1458 пудов 22 фунтов полбанных, 703 пудов 30 фунтов яичных круп, 499 пудов 30 фунтов пшеничной и 4230 пудов 28 фунтов ржаной муки²³⁰.

²²⁸ История Башкортостана с древнейших времен до 60-х гг. XIX в. / Отв. ред. Х.Ф. Усманов. – Уфа, 1996. – С. 259.

²²⁹ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 192 – 196.

²³⁰ ПСЗ-1. Т. XVIII. № 12915.

Ознакомившись с состоянием границы, императрица Екатерина II требовала от местного начальства прекратить рост обоюдных претензий в воровстве и организацию безосновательных экспедиций в степи. Общее руководство пограничными делами в январе 1782 г. было вверено обер-коменданту Оренбурга с соответствующим штатом служителей: секретарем, переводчиком, толмачами²³¹. Таким образом, было положено начало основательному урегулированию взаимоотношений государства с новыми подданными²³².

Позиция монарха в пограничных вопросах настойчиво доводилась до сведения губернаторов и генерал-губернаторов. В частности, в рескрипте от 27 декабря 1782 г. императрица пояснила генерал-поручику А.И. Апухтину: «Искусство правящего генерал-губернатор-скую должность не в том одном состоит, чтоб все распоряжать силою и властью военными, но кротким и твердым исполнением законами предписанного поставлять себя и правительство в таком почтении, чтоб и у дичайших народов приобрести доверенность в пользу империи»²³³. Гуманные принципы решения социальных конфликтов рассматривались правительством как приоритетные, реализация которых в абсолютистском строе во многом зависела от качества административных кадров.

В начале 80-х гг. противоречия казахского общества, осложнявшиеся столкновениями с соседями, проявились в полной мере. С весны 1783 г. начались вооруженные набеги на Уральскую укрепленную линию. В условиях массового недовольства враждебными акциями казачества энергичный старшина рода Байбакты Срым Дат улы сумел захватить лидерство в среде оппозиционной хану знати сословия «кара-суйек». Нур-Али хан был вынужден сообщить коронной администрации об «измене» брата – султана Айчувака, участвовавшего в необъявленной войне с уральскими казаками²³⁴.

²³¹ ПСЗ-I. Т. XXI. № 15324.

²³² См.: Сабырханов А.С. Российское подданство казахов в представлении казахской феодальной знати и царского правительства // Известия АН КазССР. Серия обществ. наук. – 1965. Вып. 6. – С. 65–70.

²³³ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С.110–111.

²³⁴ См. подр.: Белый А.И. Политика царизма в Приуралье в последней четверти XVIII–начале XIX вв. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. ист. наук. – Л., 1970; Вяткин М.П. Политический кризис и хозяйственный упадок в Малой Орде в конце XVIII–начале XIX в. // Материалы по истории Казахской ССР... – С.14–26; Нусупбеков А.Н. Народно-освободительное движение в Младшем жузе (1783 – 1797 гг.). // История Казахской ССР... – С. 111–127.

Указом от 2 мая 1784 г. Екатерина II требовала наставлять хана Нур-Али в необходимости поддерживать порядок в подведомственных родах, безотлагательно осуществлять поиск и наказание воров в степи. По мере положительных изменений в пограничных делах императрица позволила удвоить ханское жалованье и удовлетворить просьбу Нур-Али о наделении властью в Орде султанов Айчувака и Ишима, подтверждении и расширении власти Ер-Али султана, потомков хана Абулхаира. Для развития отношений и культурного сближения казахов с населением империи монарх повелел избрать постоянным местом пребывания группы депутатов из султанов и старшин Оренбург или Уфу и опосредованно производить обмен информацией и доносить кочевникам предписания администрации. Не сомневаясь в проступках и преступлениях военных начальников на границе, навлекавших на внутренние области России воровство и грабежи из мщения, Екатерина II подтвердила строгость военной дисциплины, указав «подвергать под суд и жесточайшее наказание всякого, кто станет поступать вопреки сему, яко злейшаго преступника, который поведением своим дает причину к нарушению спокойствия подданных».

Главным нововведением в отношениях России с казахами стало постановление об открытии в Оренбурге Пограничного суда с вакансиями для 2-х судей из офицеров, 2-х заседателей от местного купечества и 2-х – от сельских обывателей. Казахам предоставлялось 7 мест для избранных в Орде султана и старшин. Указ предусматривал возможность открытия пограничного суда и для обитателей Среднего жуза – на территории Колыванской губернии и дополнительно в одной из оренбургских крепостей, чтобы охватить российским правосудием все пространство границы.

Утверждением правосудия с применением юридических норм правительство рассчитывало прекратить неконтролируемые конфликты соседей и вовлечь казахов в систему правовых отношений в империи, ключевое место в правоприменительном и правоохранительном механизме которой было отведено учреждениям с сословным представительством. Общественное участие в деятельности официально-правовых учреждений становилось фактором развития правовой культуры среди подданных. Рост доверия к государственному праву

зависел от множества обстоятельств исторического процесса и нуждался в политической стабильности.

Строительство запланированных мечетей рекомендовалось ускоренно завершить, планы новых духовных зданий представлять на утверждение. Увеличением роли ислама в общественной жизни казахов верховная власть надеялась ускорить религиозно-нравственное развитие народа, поставленное в зависимость от российских мусульманских центров. В условиях превращения официально православной России одновременно в великую мусульманскую державу культурно-конфессиональное влияние империи должно было способствовать объединению казахов с другими подданными российской монархии.

Удаленная Большая орда и каракалпаки становились объектом «приласкания» для оренбургской губернской администрации, обязавшей частными мерами обеспечивать реализацию геополитических интересов Российского государства. Заботясь о безопасности имперских границ, Екатерина II указала исследовать районы от р. Эмбы до р. Ори и Тобола, подготовив проекты укрепленных поселений. Далее в планы правительства входил сбор информации о положении края между Каспийским, Аральским морями и Иртышем, а также о состоянии бухарских и хивинских владений, позволявшей контролировать внешнеполитические изменения²³⁵.

Приняв в управление Уфимское наместничество, генерал-губернатор О.А. Игельстром изучил состояние пограничных дел и подверг жесткой критике стиль решения пограничных задач, устоявшийся среди местной администрации со времени первого оренбургского губернатора. Наместник с возмущением сообщил императрице о высокомерном и равнодушном отношении к людям полуязыческой кочевой культуры, находившимся в формальном подданстве российской монархии. Глава Экспедиции пограничных дел надворный советник П. Чучалов при всех достоинствах государственного чиновника был охарактеризован как жестокоправный, не в меру надменный и злобный до фанатизма в отношении к степнякам человек. Не лучшие качества проявлял обер-комендант Оренбурга генерал-майор

²³⁵ ПСЗ-I. Т. XXII. № 15991.

Я.М. Зенбулатов, поощрявший бездеятельностью произвол военных начальников на линии.

О.А. Игельстром видел свой долг в последовательном проявлении «кротости, твердости и справедливости», добиваясь доверия и признания у казахов и оставаясь готовым поддерживать в них страх наказания за преступления²³⁶. Генерал-губернатор признался в невозможности скорого прекращения «баранты», имевшей прочные исторические корни²³⁷.

В июле 1785 г. уфимский наместник объявил казахам в форме «открытых листов» о прощении совершенных преступлений, пригрозив жестокостью законов за новые набеги и воровство. Откликнувшаяся на призыв к сотрудничеству знать направила в Оренбург своих представителей²³⁸. Инициативу обер-коменданта Я.М. Зенбулатова, осмелившегося лично принимать жалобы от населения степи на основании управления областью, наместник узаконил. «...Чрез оное умножается почтение и доверенность от соседних народов тому господину обер-коменданту», — ответил на запрос губернского правления начальник края²³⁹.

Таким образом, О.А. Игельстром обеспечил устойчивые сношения российской администрации с казахской родоплеменной знатью и вступил в сложный процесс урегулирования внутриузусовых отношений, образования единых контролирующих центров в степи с одновременным усилением влияния Российской империи. Просьбу вновь избранных родовых старшин во главе со Срымом о документальном подтверждении их статусного положения генерал-губернатор с готовностью удовлетворил, «желая приохотить к чиновным званиям» казахскую знать²⁴⁰.

В октябре 1785 г. в адрес генерал-губернатора последовало прошение старшин, представлявших 21 род, об удалении от ханства Нур-Али и потомства Абулхайра, обвинявшихся в насильственном обращении с казахами и вероломном отношении к коронной администра-

²³⁶ Материалы по истории Казахской ССР. — М.—Л., 1940. — С. 111.

²³⁷ Там же. — С. 119.

²³⁸ Там же. — С. 57.

²³⁹ ПСЗ-1. Т. XXII. № 16368.

²⁴⁰ Материалы по истории Казахской ССР. — М.—Л., 1940. — С. 66.

ции. Хан, по свидетельству старшин, участвовал в дележе утнанного скота и захваченных людей, выдавая российским властям исключительно своих недругов. В качестве достойного преемника часть биев, тарханов, батыров и старшин настойчиво выдвигала Каипа Батыр улы²⁴¹. Хан не оставался в долгу, ведя параллельную переписку с государевым наместником²⁴².

Императрица поддержала меры О.А. Игельстрома, в том числе посылку в кочевья по приглашению казахской знати мулл, удерживавших кочевников в верности присяге, как единственному источнику монаршей милости и благоволения. Захваченные в степи пленные возвращались старшинам. Привлечение казахов к иррегулярной службе на российской границе за государственное жалованье должно было сопровождаться разъяснениями о взаимных выгодах и возможности выслужить особые поощрения, исключавшими, таким образом, слухи об имперском «притеснении».

Генерал-губернатору не следовало вмешиваться в конфликты между казахами, каракалпаками, хивинцами и кем-либо еще, чтобы не осложнять пограничную ситуацию. Однако в случае стремления соперничающих с казахами народов в российское подданство генерал-губернатор был обязан организовать выборы депутатов с целью объективного урегулирования международных отношений, подобно пограничному правосудию. Правовое разрешение конфликтных ситуаций при покровительстве имперской администрации должно было содействовать неуклонному росту авторитета России в регионе.

В двусмысленном поведении хана и утрате им доверия значительной части родов императрица нашла позитивное для государства содержание, надеясь на увеличение непосредственного руководства военной администрации на пограничной территории. Предоставить политическое убежище хану и членам его семьи в случае переворота было разрешено с условием принятия мер по охране границы. О хане Каипе императрица просила собрать достоверные сведения и настоятельно советовала не обольщаться первыми успехами в решении поставленных задач²⁴³.

²⁴¹ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 65–68.

²⁴² Там же. – С. 54–62.

²⁴³ ПСЗ-1. XXII. № 16292.

Весной 1786 г. оппозиция изгнала хана из степи. В указе от 3 июня 1786 г. императрица выразила О.А. Игельstromу «удовольствие», полагая, что «усердием, радением и искусством» наместника цели пограничной политики стали достижимы: утверждение безопасности границ, ограждение подданных от набегов и хищений, «приласкание» окружающего государство народов и введение в них возможного порядка.

Судьба укрывшегося в Калмыковской крепости Нур-Али и султана Айчувака, удерживаемого в Уральске с 1785 г., была предоставлена на усмотрение уфимского генерал-губернатора. Хана рекомендовалось вызвать в Оренбург, а затем «учтивым и пристойным образом» препроводить в Уфу, где «под предлогом собственной его безопасности» удерживать «доколе дела тамошняя придут в порядок». Выборам нового главы О.А. Игельstrom противодействовал. Для порядка управления было признано достаточным специально избранных старшин. Естественно образовавшаяся децентрализация рассматривалась губернской администрацией как этап юридического подчинения казахов.

Екатерина II вновь повелела известить присягнувших на верное подданство о милости и благоволении. Наместнику напоминалось о важности пресечения беспричинных и корыстолюбивых претензий войскового населения, наносивших ущерб добрососедству и покою на границе. Для ведущих родоплеменных образований в скором времени должны были быть созданы мечети, школы и гостинные двory. Именной указ содержал статьи о возможности постройки в степи городов, укрепленных рвами и валами для безопасности на случай «воровских покушений» со стороны неконтролируемых официальными казахскими властями групп. Действовать предполагалось исключительно убеждением в их необходимости и пользе и с крайней осторожностью, учитывая внутренние противоречия казахского сообщества.

Императрица напомнила о назначении Пограничного суда решать уголовные и гражданские дела, не входя в сферу управления казахскими родами, что выражало тенденцию разделения исполнительной и судебной ветвей государственной власти в Российской империи. Учитывая внутриузусовую ситуацию, отсутствие в составе суда заседателя от султанов рассматривалось допустимым. Учреждение расправ по подобию государственных учреждений императрица признала полезным

как средство, способное сократить «своеволие» кочевников²⁴⁴. Их деятельность могла вести к «установлению между сими народами лучшего устройства и... вящему укоренению в них должной верности» к России и ее монарху²⁴⁵. Таким образом, в некотором будущем правительству виделось основательное складывание политического и социально-экономического единства новых народов и территорий с Российской империей.

В августе 1786 г. О.А. Игельстром оказал решительное давление на сыновей Нур-Али, неожиданно захвативших старшину Срыма, сотрудничавшего с оренбургской администрацией²⁴⁶. Первый этап переговоров подошел к логическому завершению.

3 октября 1786 г. в Оренбурге состоялось открытие Пограничного суда²⁴⁷. Учреждение возглавил обер-комендант Я.Н. Зенбулатов. Кроме двух служащих офицеров – премьер-майора С. Петрашевича и секунд-майора И. Капустина, исполнявших обязанности судей, места в составе присутствия заняли татарские купцы Сейфулла Салеев и Мирмуким Мирдебаев как представители городского «общества», башкирский старшина Амякач Аккулеков и мишарский Зямгур Абду-салямов от сельских обывателей и, наконец, по 2 депутата от поколений Алимұлы, Байқұлы и Жетыру Малой орды – Рахманберды Куттыбай улы, Базарбай Худайберген улы, Бегайдар Жанабай улы, Жанмухамбет Усен улы, Аргынбай Жакабай улы и Калыбай Жарас улы²⁴⁸. Генерал-губернатор лично принял избранных аксакалов, уполномоченных «доверенностию и единым одобрением» казахских родов. О.А. Игельстром уверял императрицу в том, что казахи не допустили бы к оплачиваемым должностям малоавторитетных лиц²⁴⁹. Приязнь знати к российским «подаркам» была известна²⁵⁰.

Предписания, касавшиеся компетенции избранных депутатов, воспроизводили положения Учреждений о губерниях. Заседатели принимали к рассмотрению гражданские иски на сословно равных

²⁴⁴ ПСЗ-І. Т. XXII. № 16400.

²⁴⁵ Там же. № 16952.

²⁴⁶ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 72 – 74.

²⁴⁷ ГАОО Ф. 6. Оп. 10. Д. 1633. Л. 8.

²⁴⁸ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 487.

²⁴⁹ Там же. – С. 117.

²⁵⁰ Там же. – С. 113.

себе лиц и составляли смешанные присутствия в случае разносоловной принадлежности ответчиков и обвиняемых, обеспечивая возможную для социально и национально разнородного населения эффективность правосудия. В особых случаях суд должен был «отряжать» присутствия для работы в пограничных крепостях²⁵¹. Решения Пограничного суда с выписками из дел и законов направлялись в губернскую канцелярию для просмотра наместником как высшим должностным лицом в системе местного правового надзора, имевшим на особый орган правосудия большее влияние, чем на общие государственные учреждения²⁵².

Всем представительным членам суда полагалось жалованье: купеческим и сельским равное заседателям общих судебных мест второй инстанции, казахским по определению государева наместника из специально выделяемых правительством средств²⁵³.

Утвердив открытие Пограничного суда, Екатерина II повторила пожелание отклонять кандидатуры в ханы, включая Каипа Батыр улы, полагая целесообразным умножать число правителей, способствуя прочности их власти над народом. Покусившиеся на границы казахи должны были неотступно отыскиваться в степи и подвергаться наказаниям²⁵⁴. Генерал-губернатор был обязан принять меры к скорейшему введению учебного процесса для казахских детей в школах при мечетях, выстроенных в Оренбурге и Верхнеуральске, в соответствии с правилами Устава народных училищ²⁵⁵. В 1789 г. был утвержден штат служащих при Оренбургской мечети и школе в составе двух муазинов, двух каимамов и муддариса. 32-м родам, известным императрице, было предоставлено по два места для учащихся. Пособия готовились на родном для школьников языке. Тем не менее, образовательное учреждение не выполнило задачи распространения грамотности среди казахов²⁵⁶.

Одновременно осуществлялось компромиссное решение земель-

²⁵¹ ГАОО Ф. 54. Оп. 1. Д. 14. Л. 63.

²⁵² Там же. – Д. 40. Л. 7.

²⁵³ Там же. – Ф. 6. Оп. 10. Д. 1633. Л. 1 – 8.

²⁵⁴ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 76 – 77.

²⁵⁵ ГАОО Ф. 5. Оп. 1. Д. 5. Л. 15.

²⁵⁶ См. подр.: Вертоусова Е.Г. К вопросу о просвещении казахов в XVIII в. // Казахи Южного Урала: история и современность. – Оренбург, 1996. – С. 24–30.

ного вопроса. Зимой 1786–1787 гг. начались массовые переходы казахов на правый берег Урала²⁵⁷.

Вследствие посещения императрицы депутатами Малой орды в Оренбург был направлен очередной указ от 2 апреля 1787 г., регулировавший пограничные отношения. В заключение Екатерина II вновь наставляла генерал-губернатора: «...Не только словом удостоверять, но и делом доказывать, что настоящее их положение, соблюдение общего покоя и тишины, и сохранение к Нам подданнической верности и повиновения, суть единые средства, удобныя вознести народ сей на верх блаженства и удостоится вявшего Нашего покровительства и благоволения»²⁵⁸.

В октябре 1787 г. по инициативе О.А. Игельстрома были проведены выборы главных и родовых старшин в Малой орде. Поколение Алимұлы возглавили, как следует из утвержденного списка, Сарымай бей, Каракубяк бей Кушайбиев и Мурадбек Айбашев, Байкулы-Сырым батыр Дагов и Каратау бей Гумерзаков и Жетыру-Тлянчи батыр Буканбаев и Джанбулат батыр Карабанов²⁵⁹. Число избранных родовых старшин достигло 42-х. Тогда же состоялись выборы новых судей в расправы, учрежденные в трех поколениях Орды по образцу узкосословных российских судов²⁶⁰.

20 октября 1787 г. после открытия казахских расправ главные и родовые старшины были утверждены в званиях в Пограничном суде. Каждый родоначальник присягал быть российской монархии «верным, добрым и послушным подданным и служить ей Величеству верно, как доброму и верному подданному надлежит; не злодействовать противу соседствующих российских жилищ... но, устраняясь всех... порочных посползновений, всегда находиться в мире, тишине и спокойствии. Предъявивших же какие-либо на злодеянии против интересов ея И. В. и собственной киргискаго народа общей пользы зломыслии всемерно отвращать». Все казахские владетели целовали Коран и

²⁵⁷ См. подр.: Сабырханов А.С. Земельная политика царского правительства в Младшем жузе во второй половине XVIII века // Известия АН КазССР. Серия обществ. наук. – 1968. № 2. – С. 40 – 48; Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 81 – 83.

²⁵⁸ ПСЗ-1. Т. XXII. № 16534.

²⁵⁹ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 100.

²⁶⁰ ПСЗ-1. Т. XXII. № 16592.

прилагали к тексту «клятвенного обещания» печати²⁶¹. Члены Экспедиции пограничных дел обеспечили должностных лиц именными указами и административными инструкциями, судьям были вручены особые «правила»²⁶².

Екатерина II признала обоснованным полное формирование на неопределенное время состава расправ, свободно пользовавшихся обычным правом, только из казахов. Представлялось возможным привлечь к участию в работе судов лишь духовных лиц мусульманского вероисповедания с принятием для них соответствующих мер безопасности от враждебной знати «ак-суйек».

В соответствии с условиями деятельности казахские расправы были наделены судебными и административно-полицейскими полномочиями. Расправе подчинялись все рода поколения и их начальники, обязанные во всем оказывать содействие новым учреждениям. Расправы обеспечивали охрану «благочиния, добронравия и порядка» внутри объединения и следили за тем, чтобы казахи не пытались совершать нападений на пограничные территории для захвата людей, отгона скота и других преступлений или укрывать похищенное имущество и пленных. Суд осуществлялся по уголовным и гражданским делам. При наличии дел судебное присутствие было обязано заседать ежедневно, кроме праздничных и воскресных дней. Решения расправ приводили в исполнение самостоятельно.

Внутренний надзор за производством дел был поручен главным старшинам, отказавшимся войти в состав расправ и пожелавших сохранить привилегированное положение в Орде. Казахские расправы находились под апелляцией и в подчинении Оренбургского пограничного суда, получая предписания и разъяснения по судебной практике и исполняя решения судей губернского уровня. Члены расправ были обязаны тесно сотрудничать как с судами, так и с земской полицией губернии²⁶³.

Таким образом, привычному для народа судопроизводству российской администрация лишь придала форму гражданских судебных установлений, получивших поддержку коронных правоохранитель-

²⁶¹ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 83.

²⁶² Там же. – С. 97–99.

²⁶³ Там же. – С. 100–101.

ных органов. Эффективное взаимодействие губернских и степных учреждений могло обеспечить общественный порядок в области линейных поселений, а также безопасность торговых связей, выгодных как России, так и кочевникам.

Утвердить согласие казахов в «принятии и сохранении» нововведений предполагалось стабильным жалованьем. По положению, представленному императрице О.А. Игельстромом в ноябре 1787 г., на «удовольствование» главных и родовых старшин и на содержание трех расправ ежегодно выходило 3 700 руб. и 132 четверти хлеба. Члены расправ совместно получали по 440 руб. и 9 четвертей хлеба. «Многолюдство Орды и беспорядок, во всех частях в оной существующий, суть причиною, что я не мог при первом моем Вашему И. В. всеподданнейшем докладе предвидеть необходимости в... приумножении денежного расхода, но можно надеяться, что чрез определение ежегодного сим старшинам... жалованья возимеют они вящшую привязанность к должности, на них возложенным, а сверх того, все лучшие и сильные в Орде люди будут поощрены к верному служению и точному исполнению подданнического долга. Когда же состояние Орды переменится и не нужны будут оные постановленные старшины, тогда и сей денежный расход уничтожится», – сообщал наместник²⁶⁴. Таким образом, неординарные государственные расходы на должностных лиц в Младшем жузе, в том числе судей, в первую очередь направлялись на решение задач политической стабилизации в пограничной области.

Генерал-губернатор уверял императрицу в том, «что весь народ и старшины его находятся в едином согласии и что добровольно и с особливим удовольствием приняли в Орде сии новые учреждения, выбрав к должности самых лучших, знаменитейших и достойнейших людей». «...Установлением между народом киргисским сих главных и родовых старшин и учреждением расправ, введение чего Орда без всякаго принуждения, но добровольно и с общаго согласия приняла... надеяться можно, что со временем чрез помощь... старшин сей своевольной народ преобразится в народ послушный и прекратятся все его шалости...», – доносил наместник в ноябре 1787 г.²⁶⁵

²⁶⁴ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 99.

²⁶⁵ Там же. – С. 98.

По сведениям Оренбургского обер-коменданта к 1787 г. число уведенных в рабство российских граждан в степях и странах Средней Азии достигло 30 тыс. чел. О.А. Игельстром без сомнений опровергал мнение членов администрации и военных о бесполезности гуманных начал в деятельности Пограничного суда, решения которого для казахов смягчались наместником, и необходимости применения суровых мер по отношению к «киргиз-кайсацким» преступникам и ответчикам, поскольку без «понуждения тот только слушается старшин и расправ, кто сам желает»²⁶⁶. «Последование сему мнению совершенно противно высочайшей воле... и не может иметь иных последствий, как вредоносных», – аргументировал барон в духе «законного» правления²⁶⁷.

По мнению М.П. Вяткина, возглавляемая Срымом «партия» старшин рассматривала расправы как средство ослабления влияния султанов и хана устранением их от судебных функций²⁶⁸. Лишенные власти чингизиды семьи Абулхайра, возглавляемые Ер-Али султаном, не признали нововведений в жузе. Располагая вооруженными отрядами, но не питая иллюзий о сопротивлении, Ер-Али осторожно изложил свою позицию генерал-губернатору, положительно осветив деятельность ханов в поддержку российской администрации и благодарив Аллаха за возможность свободно перемещаться в степи от враждебных сил²⁶⁹. Позиция части знати не могла не беспокоить генерал-губернатора. Возвращение оттесненной группы султанов к исполнительной власти связывалось с ростом доверенности в отношениях с коронной администрацией. О.А. Игельстром сохранял вакантные места в Пограничном суде и представительстве особых депутатов в Оренбурге, почитая необходимым «изобрести и открыть такую для них дорогу, по которой могли бы они произходить в чины, исправлять свое состояние и зделаться чрез то приверженными и преданными»²⁷⁰.

Если в снабжении расправных учреждений вооруженными людьми из традиционных слуг казахской знати – тюленгутов, генерал-губернатор отказал, видя в них «нож», официально врученный в руки

²⁶⁶ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 84, С.104–108.

²⁶⁷ Там же. – С.125.

²⁶⁸ Там же. – С. 20.

²⁶⁹ Там же. – С. 88–96.

²⁷⁰ Там же. – С. 101.

первенствующих старшин, то просьбы о запашке земли, постройке близ границы мечетей и школ О.А. Игельстром поощрял. Кроме имевшихся в Орде казахских, бухарских и хивинских мулл наместник направил в роды до 20 человек из татарских духовных лиц, несших опыт богослужения в степи. Доставляемые в Оренбург Кораны незамедлительно расходились среди казахов²⁷¹.

Итак, правительству Екатерины II представлялось возможным лишь в отдаленной перспективе распространить на кочевой народ реальную власть российских государственных органов, а также преодолеть значимые различия новых судебных органов с равными им по компетенции общероссийскими судебными учреждениями. Успех государственной политики адаптации в империи новой группы населения, очевидно, признавался зависимым от согласованности вводимых законоположений «народному умствованию» и «природной склонности» тех, кому они предназначались²⁷². Подобно башкирам, калмыкам или уральским казакам казахи объективно включались в сословную структуру и семью народов великой державы.

Монарх допускал открытие в Малой орде более 3-х расправ, ориентируясь на численность населения в соответствии с законом от 7 ноября 1775 г.²⁷³ Следствием заинтересованности казахской родовой знати в российском денежном и хлебном довольствии стало учреждение новых судебных мест, не принесших ожидаемого общественно-политического эффекта. В феврале 1789 г. последовал указ о дополнительном открытии расправ в именованных Алимудинским, Байулинским и Семиродским родах, а также расправы в роде Джгалбайменского «общества». В 1791 г. была официально учреждена Кердаринская и в 1794-м Нуртаевская расправы²⁷⁴.

В начале 1790 г., очевидно, в силу внутренних политических течений, Срым Дат улы склонился на уговоры бухарских мулл к отложению от России, однако, по сообщению командира Астраханского казачьего полка Г.В. Персидского, не встретил поддержки среди влия-

²⁷¹ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 124.

²⁷² ПСЗ-I. Т. XVIII. № 12949. – С. 199.

²⁷³ Там же. – Т. XX. № 14392.

²⁷⁴ ГАОФ. Ф. 6. Оп. 2. Д. 1300. Л. 1; ПСЗ-I. Т. XXII. № 16592; Т. XXIII. № 16749, 16952, 16958, 17270.

тельных старшин поколения Байкулы, опасавшихся вовлечения сложными интригами старшины рода Байбакты в конфликт с империей и хозяйственного разорения. Отряды казахов, предводительствуемые родственниками Срыма совершили неприятельские нападения на казачьи посты²⁷⁵. Отозвание О.А. Игельстрома из Уфы ускорило нарушение неустойчивого мира на границе. Виновником перемен, сопровождавшихся зверствами уральских казаков под руководством атамана Д. Донскова и массовым разорением казахов, по свидетельству Кара-Кобек бия и Шубар бия в письме члену Коллегии иностранных дел А.А. Безбородко, был новый генерал-губернатор А.А. Пеутлинг²⁷⁶.

В 1791 г. наместник А.А. Пеутлинг восстановил в Орде институт ханской власти, попытавшись укрепить его официальным утверждением совета с представительством различных «партий» знати как единого контролирующего центра в степи в изменившейся политической ситуации²⁷⁷. Ханский совет не имел в обычном праве регламентированной компетенции²⁷⁸.

Указ от 9 ноября 1792 г. определил условия и процедуру выборов казахского хана под Оренбургом, предусматривавшие предварительную встречу государева наместника с султанами, старшинами, справедливыми судьями, биями и батырами, ее пожелавшими, за обеденным столом. Салютационная пальба во время пира по случаю состоявшихся выборов должна была производиться во здравие императорского величества, императорских высочеств, государева наместника, хана и народа. Облачение хана в соболью шубу и шапку из чернуброй лисицы, вручение сабли и патента на звание должны были сопровождаться пальбой из 101 пушки, троекратным залпом ружей, звуками труб и литавр и поздравлениями присутствовавших. Указ определил и расположение российских штаб и обер-офицерских чинов при въезде хана в крепость и препровождений его в помещение для нового пиршественного застолья²⁷⁹.

Утверждение Ер-Али, сына Абулхаира, ханом без согласования с

²⁷⁵ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 128–131.

²⁷⁶ Там же. – С. 134 – 135.

²⁷⁷ Там же. – С. 138.

²⁷⁸ См. подр.: История Казахстана с древнейших времен до наших дней. – Алматы, 1993. – С. 199 – 200.

²⁷⁹ ПСЗ-І. Т. XXIII. № 17080.

султанами и старшинами подтолкнуло батыра Срыма к объявлению войны с Россией. Обвинения Срыма адресовались исключительно местной администрации, стремившейся по его словам возложить на казахов тяготы и повинности как на «рабов». Генерал-губернатору было сообщено о выдвижении ханом Есен-Али, сына Нур-Али²⁸⁰. О нарастающей драме противоречий свидетельствует письмо главного старшины поколения Жетыру Гленши Бокенбай улы султану Шир-Газы Каип улы, с 1789 г. майору императорской службы. Борьба враждующих родов и групп с вовлечением войскового начальства, провокации, столкновения и грабежи на линии не прекращались²⁸¹. Высшая губернская администрация принимала меры к пресечению незаконных передвижений вооруженных отрядов в пределах России. В январе 1796 г. губернское правление предотвратило вторжение в степь группы башкир в 200 чел., инструктировав Челябинскую земскую полицию о восстановлении порядка в командах округа²⁸².

В январе 1794 г. 184 представителя знати Малой орды направили на имя монарха прошение о назначении нового хана с обстоятельным изложением обвинений султанов, сторонников Ер-Али, и Уральского войскового начальства в преступлениях и дестабилизации обстановки в степи. «Сыновья Абулхайр хана – воры, а также русские, живущие по берегу Яика, воры,» – заключили казахи²⁸³. В марте 1794 г. участие в урегулировании внутрижузовых и международных отношений принял Шир-Газы Каип улы, с трудом преодолевший высокомерное противодействие со стороны высшей администрации Оренбургского края. Шир-Газы султан пытался примирить враждующие партии султанов и старшин, убеждая казахов в необходимости сохранить верность правительству России²⁸⁴. В ходе межродовой вооруженной борьбы в марте 1797 г. сторонники утратившего вес в общественно-политической жизни старшины Срыма Дат улы убили хана Ишима, преемника Ер-Али²⁸⁵.

²⁸⁰ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 138–139.

²⁸¹ Там же. – С. 148–151.

²⁸² ОГАЧО Ф. 117. Оп. 1. Д. 17. Л. 124.

²⁸³ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 166–175.

²⁸⁴ Там же. – С. 175–181.

²⁸⁵ Там же. – С. 189–191.

Между тем, сокращение казенных расходов, осуществленное правительством Павла I, привело к перестройке местных государственных структур²⁸⁶. В мае 1799 г. Пограничный суд был преобразован по именному указу в административно-судебную Комиссию пограничных дел. В состав Комиссии кроме коменданта города в качестве председателя и двух ассессоров вошли три представителя казахской родовой знати – султан и два старшины. Сельские заседатели были удалены. Для определения в другие учреждения были отправлены переводчик, секретарь и часть приказнослужителей суда. Штатное расписание Комиссии предполагало наличие казначея, секретаря, протоколиста, регистратора, архивариуса, трех переводчиков татарского и калмыцкого «диалектов» и прочих служителей – писцов, толмачей, перешлетчиков, вахмистров и сторожей, общее число которых должно было уступать совокупности штатов Пограничного суда и Пограничной экспедиции и стать менее обременительным для государственной казны. Новые расходы по содержанию учреждения составляли 5 485 руб. На жалованье избранных к службе депутатов и на «одарение» по усмотрению местной администрации хана, султанов, старшин и рядовых киргизов выделялось 7 500 руб. ежегодно²⁸⁷.

Компетенция Комиссии была ясно разграничена с обычными государственными учреждениями²⁸⁸. Содержание постановлений суда по-прежнему могло изменяться по усмотрению начальника губернии, учитывавшего военно-политическую ситуацию на линии. Исходя из задачи поддержания относительного покоя на рубежах, военные губернаторы отправляли степных воров «восвояси», освобождая от наказания по законам²⁸⁹.

Подчиненный начальнику губернии пограничный суд находился в поле зрения губернского прокурора, который по характеру службы всегда был готов выйти за рамки предоставленных полномочий. Активная деятельность прокурорских чинов позволяла правительству постоянно корректировать действующее законодательство²⁹⁰. В ноябре 1799 г. губернский прокурор Богинский, регулярно оказывавший

²⁸⁶ ПСЗ-I. Т. XXIV. № 18278.

²⁸⁷ ГАОО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 50. Л. 17–18.

²⁸⁸ Там же. – Ф. 6. Оп. 10. Д. 1633. Л. 1.

²⁸⁹ ГАОО. Ф. 11. Оп. 4. Д. 4. Л. 35 об.; Ф. 54. Оп. 1. Д. 50. Л. 3.

²⁹⁰ ПСЗ-I. Т. XXIII. № 17082.

давление на чиновников Комиссии пограничных дел, представил генерал-прокурору рапорт, где обстоятельно изложил порядок работы учреждения. Подсудные Комиссии дела не двигались по инстанциям, но заканчивались там же после утверждения военным губернатором ее решений. Исполнение судебных решений возлагалось на уездную полицию. По мнению Богинского, имелись все основания распространить на деятельность учреждения прокурорский надзор. Мотивы правительственного отказа были аналогичны разъяснениям, данным позднее по иным вопросам порядка судопроизводства на границе. Сенат указал на важность эффекта, производившегося распоряжениями Комиссии, недостижимого при реализации правовых норм общепринятых в империи. Н.Н. Бахметев повелел чиновникам Комиссии более не отвечать на запросы губернского прокурора²⁹¹.

Сенат запретил оставлять подведомственные учреждению дела при сумме иска ниже 20 руб. в земских судах на основании законоположений, изданных для обычных судебных мест. Отказано было Комиссии и в праве организовать для пограничных жителей суды в форме словесного разбирательства. «...По роду жизни, который ведут киргизцы, по дикости и хищничеству, главное внимание правительства обращено единственно на то, дабы удержать их в мирном положении и благоразумными мерами внушать доверенность и привязанность к России...», – констатировал Сенат²⁹².

Препятствуя «баранте» соседящих народов, администрация прибегала к оригинальным решениям, ведущим к ослаблению национального противостояния. Подобным образом, в 1799 г. военный губернатор, получив рапорт уездной полиции о задержании башкир с табуном казахских коней, распорядился об административном взыскании виновных молодцов и распределении «добычи» между малоимущими и обедневшими башкирскими дворами, памятуя о недавнем воровстве казахов. Для восстановления имущественных прав последней пострадавшей стороне было предложено производить обмен животных²⁹³. На казачьих линиях сохранял распространение институт «аманатов»²⁹⁴.

²⁹¹ ГАОО Ф. 54. Оп. 1. Д. 50. Л. 3; Ф. 6. Оп. 10. Д. 3725 / 9. Л. 21.

²⁹² Там же. – Ф. 6. Оп. 10. Д. 3725 / 6. Л. 21.

²⁹³ ГАОО Ф. 54. Оп. 1. Д. 50. Л. 1.

²⁹⁴ Там же. – Ф. 6. Оп. 10. Д. 3601. Л. 7 об.

Политические и экономические мотивы толкали казахскую знать к развитию отношений с Россией. Отвечая на просьбы султанов и старшин, монарх подтвердил в марте 1800 г. обязанность пограничной администрации удовлетворять справедливые требования казахских владетелей, позволив им посылать письма на высочайшее имя в Коллегию иностранных дел обычным порядком с взиманием общих весовых плат²⁹⁵.

По просьбе хана и «общества» Средней орды по опыту Оренбургского был учрежден «диван» в людной Петропавловской крепости для разбора дел по взаимным жалобам местного и пограничного населения области. В соответствии с распоряжениями последних лет был определен и его состав – комендант крепости, два асессора и три казахских старшины. Предложение местной администрации о включении в судейскую коллегию трех купеческих депутатов, один из которых был обязан знать казахский язык, было отклонено. Суд был снабжен копиями указов и законов, переданных из канцелярий линейных начальников и присланных из сенатской типографии.

Особое присутствие для отправления правосудия в составе коменданта, асессора и старшины было сформировано для Семипалатинской крепости и обеспечено штатом делопроизводителей. Апелляционной инстанцией по отношению к пограничным судам, подобно Оренбургской пограничной комиссии и палате суда и расправы, являлся Сенат²⁹⁶. Дополнительно правительство приняло меры к реальному увеличению в крепостях Сибирской линии числа толмачей, упрощавших задачи урегулирования международных отношений²⁹⁷.

Император Александр I подтвердил строгий запрет на овладение казахской собственностью без судебных постановлений. Право преследовать степных воров имели исключительно земская полиция и кордонная стража²⁹⁸. Именной указ от 28 августа 1802 г. предписал военному губернатору выяснить основания жалоб на коменданта Троицкой крепости Дреера, наделив правом отрешить последнего от должности за реальный ущерб миру и торговле на линии²⁹⁹.

²⁹⁵ ПСЗ-I. Т. XXVI. № 19325.

²⁹⁶ Там же. – Т. XXV. № 18700; Т. XXVI. № 19332.

²⁹⁷ Там же. Т. XXVI. № 19333.

²⁹⁸ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 232 – 233.

²⁹⁹ ПСЗ-I. Т. XXVII. № 20391.

В 1801 г. в степях за Уралом окончательно обосновалась орда султана Букея³⁰⁰. На Уральском рубеже кордонная стража была сокращена с 200 чел. до 60 в летнее и до 20 чел. в зимнее время по мере упрочения добрососедства и снижения числа воровских и разбойных нападений³⁰¹.

Тем не менее сложная внутривосточная обстановка в степи, непрекращающиеся междоусобицы казахской знати, использовавшей недовольство населения в изменении привычного уклада жизни, повлияли на позицию высшей администрации относительно национальных расправ в Младшем жузе. «По образу нравов, своевольтва и непросвещения киргизцов таковые судебные учреждения существенного бытия и деятельности иметь не могли, а были только идеальные, старшины же и конфиденты здесь большею частью переносчики в степь об обстоятельствах и силе стражи на линии...», – решительно рапортовал военный губернатор³⁰². Суждения Н.Н. Бахметева решили судьбу пяти официально действовавших казахских расправ, последовавших в историю вслед за российскими по указу от 27 ноября 1803 г., «яко не нужные и никогда на самом деле не существовавшие»³⁰³.

Реформаторский оптимизм минувшей эпохи был отставлен, учреждения времен Екатерины II отменены. По поводу деятельности «дивана» и «киргизских» расправ в журнале Азиатского комитета в феврале 1820 г. было заключено: «...Все сие было источником великих беспорядков и волнений, колебавших Орду в течение нескольких лет...»³⁰⁴. Таким образом, казахским судам было формально возвращено имя, соответствовавшее содержанию обычного правосудия, и прекращены денежные и хлебные выплаты из казны. Просьбы султанов и старшин о введении шариатского судопроизводства отклонялись оренбургской администрацией как влекущие казахов к очередному расколу³⁰⁵.

³⁰⁰ ПСЗ-I. – Т. XXVI. № 19773; Об образовании Букеевской орды см. подр.: Зиманов С.З. Россия и Букеевское ханство. – Алма-Ата, 1982.

³⁰¹ ПСЗ-I. Т. XXVII. № 20796.

³⁰² Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 194.

³⁰³ ГАОО Ф. 6. Оп. 2. Д. 1300.

³⁰⁴ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 349.

³⁰⁵ Там же. – С. 316.

Тогда же обывателям Уральского войска, среди которых были сильны институты обычного права, указом правительства было разрешено создавать словесные и третейские суды для разрешения мелких тяжб. Место апелляционной инстанции по отношению к войсковой канцелярии с начала века заняли губернские палаты. Государственное право последовательно входило в повседневную жизнь казачества³⁰⁶.

Возвышение в среде султанов Малой орды Каратая Нур-Али улы, противостоявшего утвержденному ханом престарелому сыну Абул-хайра Айчуваку, происходило на фоне нарастающего общественного хаоса. «...Мера сих беспорядков и повсеместное по степи разстройство, как в целом составе их политического состояния, так и во всех частях онаго, никогда еще не доходили до такой степени замешательства, как ныне...», – полагал военный губернатор Г.С. Волконский в апреле 1804 г., опираясь на мнение казахских правителей.

Внутренние и внешние грабежи, выталкивавшие тысячи разоренных казахов к российской границе, дополнялись дерзкими нападениями на российские и бухарские караваны, прекратить которые ханский совет был бессилен. Общая сумма расхищенных товаров с 1762 г. достигла 1 440 611 руб. «Разорение друг у друга аулов, увоз в плен детей, неповиновение киргисцев биям и старшинам явно предзнамуют неминуемое падение их тем наипаче, что сей полудиккий народ, будучи в совершенной праздности, бедности, а сверх сего и увлекаемый природными наклонностями к хищничеству, занимается единственно грабежами, если не внешними, то внутренними, междоусобными», – сообщал начальник края в августе 1804 г.³⁰⁷

Указ от 19 августа 1804 г. удовлетворил прошение Айчувак хана об увольнении от звания и обязанностей с назначением ему пенсии в тысячу рублей в год. В соответствии с указом о выборах казахского хана военный губернатор осуществил обеденную встречу для более, чем 150 почитаемых в Орде людей. Настояв на примирении султана Байкулинского рода Каратая с главным султаном поколения Жетыру Жан-торе Айчувак улы, рекомендованным отцом в наследники власти, Г.С. Волконский назначил на 1 сентября выборы нового хана. Объявив волю монарха об избрании в ханы достойнейшего лица, военный гу-

³⁰⁶ ПСЗ-I. Т. XXVII. № 20156, 20786, 21101.

³⁰⁷ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С.212–225.

бернатор удалился, предоставив знати декларативную «свободу к выбору». Депутатское посольство известило об избрании Жан-горе. Вскоре Каратай Нур-Али улы приступил к формированию вооруженных отрядов, не отказавшись от стремления к господству в Орде³⁰⁸.

Итак, состояние границы на Южном Урале оставалось в последней четверти XVIII–начале XIX вв. предметом особого внимания самодержавной власти. Прилагая усилия по укреплению рубежей империи, правительство России и высшая администрация проводили продуманную и гибкую политику адаптации степного населения в государственную систему. Рост значения официального права и культурного влияния рассматривались как главный путь к обеспечению полной безопасности имперских границ.

Правосудие на рубеже оседлых районов со степью основывалось на законах Российской империи и осуществлялось сословно-национальными представителями. Преодоление напряженных отношений среди пограничных обывателей во многом зависело от развития государственных структур и экономических связей. Реформирование системы административного управления в Младшем жузе осуществлялось с целью ограничения политического влияния амбициозных султанов, биев и старшин.

Меры ханов (Нур-Али Абулхаир улы, Каипа Батыр улы и др.) по складыванию единых центров власти встречали активное противодействие в среде соперничающей знати как «черной», так и «белой кости». Борьба казахских родоначальников с опорой на российскую администрацию или в оппозиции к ней за расширение личного влияния и сохранение патриархально-феодалного уклада дестабилизировала политическую обстановку в степи. Деятельность руководящего социального слоя упрочивала вековую полицентричность, междоусобную вражду и «бармту», вовлекая часть казахов в вооруженные конфликты с Россией и окружающими народами.

Самодержавная власть рассматривала новые средства умиротворения границ, применяя законодательство для поддержания экономических, политических и культурных связей с населением степей³⁰⁹.

³⁰⁸ Материалы по истории Казахской ССР. – М.–Л., 1940. – С. 230–232.

³⁰⁹ ПСЗ-1. Т. XXX. № 23038, 23039, 23164; Т. XXXI. № 24106.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема границ в исторической ретроспективе

Прощаясь с участниками конференции «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики», от имени Президиума УрО РАН мне бы хотелось привлечь внимание к необходимости уяснения глубины пограничного вопроса, его корней с целью использования уроков истории в современной дипломатической практике. У нас исторический опыт чаще всего не отличают от банального исторического знания и интерпретируют с идеологических или воспитательных позиций, между тем как он обладает экспертной, компаративной и даже прогностической функциями, что имеет важное практическое значение.

Вот конкретный пример. В середине прошлого века русский религиозный мыслитель Иван Ильин, находясь в эмиграции, писал, что посткоммунистическое расчленение России «явилось бы невиданной в истории политической авантюрой, гибельные последствия которого человечество понесло бы на долгие времена... в нашу эпоху в этот процесс будет втянута вся вселенная. Территория России закипит бесконечными распрями, столкновениями и гражданскими войнами, которые будут постоянно перерастать в мировые столкновения». По его подсчетам, в этом случае возникнет «до двадцати отдельных «государств» не имеющих ни бесспорной территории, ни авторитетных правительств, ни законов, ни суда, ни армии, ни бесспорного национального населения». Все это с удивительной точностью произошло на наших глазах в конце XX в. и подтвердило уникальный исторический прогноз.

Последовательное использование названных выше функций исторического опыта, а в конечном счете синтез их методов, способны обеспечить высокий уровень использования уроков истории в современной политической практике. Чтобы урок исторического опыта был предметным, он, в отличие от исторического знания, задающегося вопросами: что и кто, где и когда? (что свершилось, кто это сделал, где и когда произошло?) должен отвечать на два главных вопроса: почему и как? (почему произошло, как это отразилось на настоящем и повлияет ли на будущее?). Следовательно, истори-

ческий опыт идет от знания факта и события к исторической закономерности. Если историческое знание ограничивается объяснением явлений и тенденций исторического процесса, то исторический опыт ставит задачу выявить стабильные закономерности этого процесса, механизм их действия, что бы учесть в практике совершенствования настоящего и будущего.

Возвращаясь к пограничному вопросу, замечу, что проблема границ – это проблема мировая и фактически вечная. Известно, что одна из первых легитимных государственных границ была установлена в древнем Китае в 2201–2207 гг. до нашей эры и результатом этого стали на Юге бронзовые столбы, а на Севере – знаменитая Китайская стена, которая являла собой границу между цивилизованным Китаем и варварским миром.

С тех пор прошли тысячелетия, а проблемы границ остаются острейшими. Они чрезвычайно важны для современной России, поскольку после распада Советского Союза образовался ряд независимых государств по периметру бывшего СССР, и эти границы сейчас называются прозрачными. Слово «прозрачные» эмоционально производит вреде бы неплохое впечатлений, но за этой прозрачностью очень много темных пятен. Поэтому осмысление проблемы границ, их укрепление во всех смыслах этого слова – важнейшая государственная задача России.

В этой связи придется коснуться, хотя и кратко, причин распада Советского Союза. Не так давно прошли две международные конференции по данной проблеме – в Пекине и Варне. Эти конференции в какой-то мере компенсируют односторонний подход к теме. У нас проблема распада СССР чаще рассматривается как результат банкротства социализма, но это только идеологическая сторона. Есть более глубинные причины цивилизационного значения. Их следует рассматривать в контексте теорий модернизации, имперской эволюции и демографических циклов.

Если с этих позиций посмотреть на причины распада Советского Союза и установление новых границ, то становится очевидным, что данный вопрос принципиально важный и требует дальнейшего основательного осмысления. В России общество разделилось примерно на две неравные части: одна – 60 % по заключению москов-

ских социологов сожалеет и скорбит по поводу распада Советского Союза, другая считает его благом. В.В. Путин недавно сказал: «Кто не сожалеет об этом, у того нет сердца». За время после распада Советского Союза, горбачевской перестройки и рыночных реформ на территории бывшего СССР возникло более 240 кровавых конфликтов и войн, в которых погибло до 600 тыс. человек. Отсюда разговоры о мирном распаде Советского Союза далеко не обоснованы. Хорошо, что дело не дошло до большой гражданской войны, но говорить о мирном процессе трудно и тем более еще нельзя предвидеть каковы его будут последствия.

Они касаются не только нашей страны, но и всего мира. Всем понятно, что нарушение международной стабильности и многочисленные региональные конфликты, которые сейчас происходят в разных частях света, есть свидетельство нарушения той стабильности, которая держалась на паритете Советского Союза и Соединенных Штатов Америки. Поэтому легкомысленно положительно оценивать распад СССР. Напряженность остается и очень серьезная, чем пользуются противники России. Еще Александр III, незадолго до смерти, говорил своему наследнику, будущему царю Николаю II, что «у России нет друзей. Нашим просторам и нашему богатству завидуют многие, поэтому главными нашими друзьями и опорой являются армия и флот». С тех пор прошло целое столетие. Под лозунгом борьбы с русским коммунизмом армия наших противников многократно увеличилась. После уничтожения коммунизма они не успокоились. Поэтому проблема надежности границ остается важнейшей.

Уместно напомнить, что в Хельсинских соглашениях было заявлено о нерушимости границ в послевоенной Европе. А что мы наблюдаем сегодня? То, что произошло на Балканах, разве говорит о нерушимости границ? При всех попытках установить мирные отношения с нашими соседями необходимо укрепление границ.

В настоящее время Россия граничит с 16 крупными зарубежными государствами, ее граница составляет более 60 тыс. км. Охранять эти границы не просто. Трудно представить, что могут сделать наши пограничники, когда границы, как это сейчас говорят, являются прозрачными. Они слишком прозрачны, а потому опасны. В

этой связи необходимо подчеркнуть, что еще очень много неурегулированных пограничных вопросов со странами, образовавшимися по периметру бывшего Советского Союза, как на Западе, так и на Востоке.

Не потеряли остроту восточные границы России. Формально они отрегулированы с Китаем, где одна из самых протяженных границ. С Японией остается острой проблема Курил. Кстати, по Сан-Францисскому договору 1951 года Япония была обозначена в границах основных островов, и, казалось бы, проблема Курил не должна возникать.

В разрешении проблемы границ важны их исторические корни. Тут необходимы серьезные исторические проработки. В качестве удачного примера стоит назвать фундаментальный труд «Границы Китая: история формирования» (М., 2001), который рассматривает эти границы с самых древних времен и до современного состояния. Причем, специфика этой работы и ее главное достоинство заключается в том, что авторы пытаются абстрагироваться от разных политических и идеологических штампов – будь то советских, антисоветских, китайских, антикитайских и др. Они приводят убедительные, уникальные документы, характеризующие прохождение границ. Такие труды очень нужны сегодня. Они являются серьезным подспорьем для наших политиков, дипломатов и пограничников.

Другой пример связан с исторической ошибкой проведения границы. Договором об уступке Россией Аляски США в 1867 г. были обозначены точки линии, которые ограничивали территориальные владения (в том числе островные) России от владений США. Эта договорная линия (которая признавалась долгое время) в своей северной части (от точки в Беринговом проливе, находившейся на равном расстоянии между островами Крузенштерна и Ратманова, через Чукотское море и «прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане») вполне соответствовала интересам обоих государств.

Однако к югу от этой точки, в Беринговом море, использование линии договора 1867 г. было очевидно выгодно США и приводило к потерям для СССР. Тем не менее МИД советского Союза в конце 1980-х гг. подготовил позицию о согласии с разграничениями в Бе-

ринговом море по линии Договора 1867 г., как и предлагалось Соединенными Штатами. Разграничение с США в Беринговом море было осуществлено не с учетом современных международно-правовых принципов демилитаризации экономической зоны континентального шельфа, а на основе искусственно притянутых положений Договора 1867 г., в период заключения которого международное право не содержало ни института экономических зон, ни института континентального шельфа.

Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июля 1990 г. было предусмотрено, что оно «подлежит ратификации и вступлению в силу в день обмена ратификационными грамотами. Конгресс США молниеносно ратифицировал соглашение. Более того, Америка объявила себя арктической страной со всеми вытекающими отсюда последствиями вплоть до притязаний на стратегически важные территории Чукотского автономного округа. Государственная Дума РФ отказала Президенту РФ Б.Н. Ельцину в ратификации этого соглашения при редчайшем единогласии депутатов разных политических убеждений. Данный конфликт не исчерпан до сих пор. Казалось бы, вопросы, отмершие полтора столетия назад, дают остро знать о себе снова. Поэтому в проблеме границ необходимы не только политическая и военная бдительность, но и бдительность историческая.

Наконец вопрос, касающийся китайской инфильтрации через дальневосточную границу России. На юге Дальнего Востока проживает около 5 млн. человек, тогда как по ту сторону границы – более 100 млн. человек. Из истории известно, к чему приводит такое демографическое давление. Уже сегодня пресса сообщает о том, что на Дальний Восток переселилось 5 млн. китайцев, хотя по официальным данным – только 200–300 тыс.

Такие обстоятельства должны учитываться в пограничной практике, где важно все: от политической воли до исторической ретроспективы.

7. КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

- Авдонькин В.Я.**, кандидат философских наук, доцент ЮУрГУ (г. Челябинск) – 2.6, с.55–73.
- Аклеев А.В.**, доктор медицинских наук, профессор (г. Челябинск) – 4.3, с.185–196, в соавт.
- Алексеев В.В.**, академик уральского отделения Российской академии наук (г. Екатеринбург) – Заключение, с.375–379.
- Астахова Л.В.**, доктор педагогических наук, профессор ЮУрГУ (г. Челябинск) – 2.7, с.73–77.
- Брехов А.О.**, полковник (г. Саратов) – 5.3, 249–258.
- Бахтин С.И.**, доцент (г. Новосибирск) – 2.10, с.102–112.
- Бундин Ю.И.**, кандидат юридических наук (г. Москва) – 2.3, с.28–38.
- Волков В.А.**, посол по особым поручениям МИД РФ, Руководитель делегации по делимитации государственной границы между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (г. Москва) – 5.9, с.305–310.
- Воропанов В.А.**, кандидат исторических наук, доцент ЮУрГУ (г. Челябинск) – 5.13, с.352–375.
- Голунов С. В.**, кандидат исторических наук, доцент ВГУ (г. Волгоград) – 5.8, с.287–305.
- Гришанков М.И.**, Заместитель Председателя комитета ГД по безопасности (г. Челябинск) – 2.1, с.13–20.
- Дегтева М.О.** (г. Челябинск) – 4.3, с.185–196, в соавт.
- Зайцев Ю.А.**, кандидат технических наук (г. Челябинск) – 4.4, с.196–203.
- Корсунцев И.Г.**, доктор философских наук (г. Москва) – 3.1, с.124–134.
- Костина С.Ю.** (г. Челябинск) – 4.5, с.203–220.
- Костюченко В.А.** (г. Челябинск) – 4.3, с.185–196, в соавт.
- Кузьменко В.В.**, полковник (г. Челябинск) – 5.2, с.228–249.
- Лазарева И.В.**, доктор технических наук, академик международной Академии энергoinформационных наук (г. Москва) – 3.3, с.141–144.
- Макаренков А.В.** (г. Омск) – 5.7, с.278–287.
- Макаров П.В.**, полковник (г. Оренбург) – 5.5, с.264–269.
- Миорова Н.И.**, Член Высшего Экологического Совета ГД РФ (г. Челябинск) – 4.2, с.166–185.

Модель Б.С., кандидат философских наук, ИФиП (г. Екатеринбург) – 5.12, с.341–352, в соавт.

Модель И.М., доктор политических наук, ИФиП (г. Екатеринбург) – 5.12, с.341–352, в соавт.

Модестов С. А., доктор философских наук, доктор политических наук (г. Москва) – 5.10, с.310–326.

Муллаянов Р.Ш., кандидат политических наук, профессор ЮУрГУ (г. Челябинск) – 5.1, с.220–228.

Оленьков В.Д., кандидат технических наук, доцент ЮУрГУ, (г. Челябинск) – 3.4, с.144–163.

Пальцев А.И., кандидат философских наук, (г.Новосибирск) – 2.4, с.38–44.

Перемыслова Л.М. (г. Челябинск) – 4.3, с.185–196, в соавт.

Подтесов Г.Н., Заместитель губернатора Челябинской области – 3.2, с.134–141; 4.1, с.163–166.

Поляков В.А., полковник (Новосибирск) – 2.2, с.20–28

Попова И.Я. (г. Челябинск) – 4.3, с.185–196, в соавт.

Савченко Д.А., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры Института ППКС ФСБ России (г. Новосибирск) – 2.9, с.82–102

Сибиряков И.В., доктор исторических наук, профессор ЮУрГУ (г. Челябинск) – 2.5, с.44–55.

Скворцов В.Ю., полковник (г.Оренбург) – 5.4, с.258–264.

Тюгашев Е.А., кандидат философских наук, доцент (г. Новосибирск) – 2.11, с.112–124.

Хвощев В.Е., кандидат философских наук, доцент ЮУрГУ (г. Челябинск) – 1. Предисловие, с.3–13.

Черкасская В.К., кандидат философских наук, доцент (г.Тула) – 2.8, с.77–82.

Шатаев Е.А., подполковник (г.Курган) – 5.6, с.269–278.

Швец Н.Н. (г. Москва) – 5.11, с.326–341.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| 1. ПРЕДИСЛОВИЕ | 3 |
| 2. ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ | |
| 2.1. Угрозы национальной безопасности России | 13 |
| 2.2. Перспективы укрепления национальной безопасности | 21 |
| 2.3. Роль кадровой политики в обеспечении безопасности | 29 |
| 2.4. Ментальные основы безопасности России в современном мире | 37 |
| 2.5. Нравственная безопасность общества в условиях реформ | 43 |
| 2.6. Политические предпосылки социокультурных угроз в постсоветской России | 54 |
| 2.7. Информационно-психологические угрозы безопасности | 72 |
| 2.8. Влияние современного космополитизма на безопасность личности и общества | 76 |
| 2.9. Уголовно-правовые основы безопасности | 81 |
| 2.10. Террористические угрозы и деятельность спецслужб | 101 |
| 2.11. Безопасность без границ: евразийский подход | 111 |
| 3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ | |
| 3.1. Экологическая опасность – угроза, не знающая границ | 123 |
| 3.2. Деятельность региональной власти по укреплению экологической безопасности | 133 |
| 3.3. Безопасность – основа градостроительной доктрины России | 140 |
| 3.4. Экологическая безопасность поселений | 143 |
| 4. РАДИАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ | |
| 4.1. Региональные и глобальные составляющие радиационной безопасности | 161 |
| 4.2. Угрозы ядерной глобализации | 164 |
| 4.3. Радиационно-экологические проблемы Южного Урала | 183 |
| 4.4. Проблемы радиозоологической безопасности населения Челябинской области | 194 |
| 4.5. Государственная поддержка пострадавших от радиации | 201 |
| 5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ | |
| 5.1. Пути восстановления контроля над геополитическим пространством России в Центрально-азиатском регионе | 218 |
| 5.2. Особенности обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в приграничных районах | 226 |

| | |
|--|-----|
| 5.3. Проблемы обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации на новых участках государственной границы и пути их решения | 247 |
| 5.4. Место Пограничной службы Российской Федерации в структуре Военной организации по обеспечению пограничной безопасности | 256 |
| 5.5. Пресечение незаконного перемещения через границу товаров и грузов | 262 |
| 5.6. Социально-психологические приемы пресечения нелегальной миграции на конкретном участке ответственности | 267 |
| 5.7. Формирование и обустройство Юго-Восточного рубежа России ... | 276 |
| 5.8. Трансграничное сотрудничество и пограничная безопасность | 285 |
| 5.9. Динамика государственных границ | 303 |
| 5.10. Пограничное пространство как театр информационного противоборства | 308 |
| 5.11. Формирование информационного пространства и развитие военно-технического сотрудничества в Юго-Восточном регионе | 324 |
| 5.12. Пограничная политика в институциональном поле гражданского общества | 338 |
| 5.13. О пограничном взаимодействии российской администрации и казахских владетелей Малой орды в последней четверти XVIII–начале XIX вв. | 350 |
| 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Проблема границ в исторической ретроспективе | 373 |
| 7. КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ | 378 |

**МИР БЕЗ ГРАНИЦ –
ВОЙНА БЕЗ ФРОНТОВ?**

Под редакцией В.Е. Хвощева

Техн. редактор А.В. Миних

Издательство Южно-Уральского государственного университета

ИД № 00200 от 28.09.99. Подписано в печать 09.11.2002. Формат 60x84 1/16. Печать трафаретная.
Усл. печ. л. 22,32. Уч.-изд. л. 22,16. Тираж 200 экз. Заказ 288/107.

Группа МЭНП Издательства. 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76.