

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого

Высшая школа Техносферной безопасности

А.И. Зайцев

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ,
ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
И ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Санкт-Петербург

2018

Зайцев А. И. Система государственного управления, основы национальной безопасности и патриотического воспитания: учеб. пособие / А. И. Зайцев. – СПб., 2018. – 439 с.

Учебное пособие соответствует образовательному стандарту высшего учебного заведения «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого» по направлению подготовки бакалавров 20.03.01 «Техносферная безопасность».

Рассматриваются основные вопросы национальной безопасности и государственного управления. Особое внимание уделяется основам патриотического воспитания молодежи и студентов. Предназначено для студентов, магистров направления «Техносферная безопасность».

© Зайцев А. И., 2018

© Санкт-Петербургский политехнический
университет Петра Великого, 2018

Оглавление

ГЛАВА 1: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО	6
1. Основные теории происхождения государства и права. Причины и формы возникновения государства. Признаки государства.	6
2. Государственное устройство. Федерация, конфедерация, унитарное государство. Необходимость территориальной организации власти	10
3. Народовластие и основные его осуществления в РФ.....	15
4. Демократия. Определение. Форма устройств на принципах равноправия.	20
5. Либеральная, плебисцитарная, репрезентативная, партиципаторная демократия	23
7. Субъекты РФ. Административное строение субъектов РФ, необходимость Федеративного устройства нашего государства.....	26
8. Конституционно правовой статус субъектов РФ.....	29
9. Формы правления государством	31
10. Монархия как форма государства	33
11. Основные политические режимы стран мира. Их возникновение	35
12. Авторитаризм – модель политического режима.....	40
13. Тоталитаризм – модель политической системы. Его основные черты	43
14. Парламентская республика – разновидность формы правления	46
15. Президентская республика ее основные характеристики и особенности.	49
16. Международные отношения и место России в мировом пространстве	51
17. Основы управления сущность государственного правления и его структуры	57
18. Последовательность работы руководителей всех уровней с получением ими их личным определением или их личными определением задачи	60
19. Сущность планирования управления. Необходимость составления сетевого графика при планировании работ	61
20. Легитимность правления в государстве	64
21. Идеальное государство по Платону. Возможность использования системы управления в современных условиях.....	66

22. Межнациональные отношения. Направления, формы, методы работы по управлению межнациональными связями.....	73
23. Проблемы демографии в России. Пути их решения	76
24. Роль религии в упрочнении государственного строя.....	79
ГЛАВА 2: ПАТРИОТИЗМ	83
1. Гражданское общество	83
2. Концепция военно-патриотического воспитания молодежи.....	89
3. Патриотизм и критическое отношение к России, русскому народу — совместимы ли они?	101
4. Природа русского патриотизма	115
5. Российский патриотизм и патриотическое воспитание молодежи. Понятие патриотизма	128
7. Российский патриотизм как альтернатива культуре глобализма и космополитизма.....	161
8. Русская идея и русский патриотизм.....	184
ГЛАВА 3: НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ.....	190
1. Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности	190
2. Сущность, содержание, понятийный аппарат общей теории национальной безопасности	206
3. Структура системы национальной безопасности. Виды национальной безопасности.....	227
Понятие структуры системы национальной безопасности.....	227
4. Общая характеристика правовой основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации.....	243
5. Федеральный закон «О безопасности»	261
6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации	323
7. Национальные интересы: сущность, классификация	336
8. Угрозы национальной безопасности: сущность, классификация, содержание	352

9. Внешние и внутренние факторы, влияющие на состояние национальной безопасности Российской Федерации	364
10. Государственная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	383
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	425
ПРИЛОЖЕНИЯ	428
Приложение 1	428
Приложение 2	429
Приложение 3	430
Приложение 4	430
Приложение 5	432
Приложение 6	433
Приложение 7	434
Приложение 8	435
Приложение 9	436
Приложение 10	437
Приложение 11	438
Приложение 12	439

ГЛАВА 1: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО

1. Основные теории происхождения государства и права. Причины и формы возникновения государства. Признаки государства.

Человечество с давних пор интересовалось проблемами, касающимися государства и права. В результате сегодня мы имеем множество теорий происхождения и государства, и права. Эти теории разрабатывались в различные исторические периоды и изменялись в процессе развития общественных отношений и экономики.

Основными теориями происхождения государства принято считать следующие:

1) **Теологическую теорию.** Это теория о божественном начале в происхождении государства. Согласно данной концепции государство было создано и существует в современном мире по воле Бога, при этом право считается божественной волей. Таким образом, считалось, что власть церкви имеет более высокое положение, находится над светской властью, монарх при вступлении на престол освящался церковью, почитался представителем Бога на земле. Сторонники теологической теории: Ф. Аквинский, Ф. Лебюф, Д. Эйве и др.

2) **Патриархальную теорию.** Согласно данной теории государство произошло в результате исторического развития семьи. Разросшаяся семья превратилась в государство. Поэтому монарх приходится отцом (патриархом) всем своим подданным, которые обязаны его слушаться и относиться к нему с большим почтением. Обязанность же монарха – забота о своих подданных и справедливое управление ими. Сторонниками патриархальной теории являются: Аристотель, Конфуций, Р. Филмер, Н.К. Михайловский и др.

3) **Договорную теорию.** По этой теории государство является продуктом человеческого разума, но не проявлением воли Бога. В результате государство возникло вследствие заключения людьми общественного договора между собой, для того чтобы обеспечить общую пользу и интересы. Если же будут нарушены или не выполнены условия общественного договора, то народ вправе расторгнуть его, причем даже через революцию. Сторонники договорной теории: Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, А.Н. Радищев и др.

4) **Материалистическую теорию.** В соответствии с этой теорией образование государства стало результатом трансформации общества под

действием социально-экономических причин. Сторонники материалистической теории: К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин, Г.В. Плеханов.

5) **Психологическую теорию.** Данная теория состоит в том, что возникновение государства связывается с особенными свойствами человеческой психики, а именно с тягой к власти одних над другими и потребностью одних подчиняться другим. Сторонники психологической теории: Л.И. Петражицкий, Д. Фрезер, З. Фрейд и др.

6) **Теорию насилия.** Сторонники теории насилия считают, что государство возникло как результат насилия, через завоевания более слабых и незащищенных народов более сильными и организованными племенами. Представители теории насилия: Е. Дюринг, К. Каутский и др.

7) **Патримониальную теорию.** Согласно патримониальной теории государство образовалось от права собственности на землю и права владения ей теми лицами, которые проживают на этой земле. Сторонник патримониальной теории – А. Галлер.

8) **Органическую теорию.** Сторонники органической теории считали, что государство появилось и развивалось дальше как биологический организм. Представители органической теории: Г. Спенсер, А.Э. Вормс и др.

Процесс формирования государства в разных странах происходил по-разному. Можно выделить общие **причины возникновения государства**:

1) переход присваивающего хозяйства к экономике производящего характера;

2) появление разделения труда: возникновение скотоводства, отделение ремесла от земледелия, выделение особой социальной группы людей – купцов;

3) появление в хозяйстве избыточного продукта, а вместе с ним имущественного расслоения общества;

4) возникновение частной собственности на продукты труда и орудия производства, что приводило к социально-классовому расслоению общества.

На развитие той или иной формы возникновения государства оказывали влияние различные факторы, такие как: возникновение частной собственности, классов, разделение труда, ирригационные работы, завоевание обширных территорий.

В соответствии с этим принято выделять несколько основных форм возникновения государства.

1) **Афинская.** Считается, что процесс возникновения государства в Афинах шел классическим путем. Этапами данного процесса являлись последовательные реформы: Тезея Солона, Клисфена. Главная идея реформы Тезея состояла в разделении всего населения на классы по роду их трудовой деятельности независимо от родовой принадлежности, а именно: на земледельцев (геоморов), людей, занимавшихся каким-нибудь видом ремесла (демиургов), а также благородных (эвпатридов). А также Тезей учредил в Афинах центральную власть. Реформа Солона была направлена на разделение всего общества по имущественному признаку (за основу был принят размер и доходность землевладения) на четыре класса. Согласно этому делению первые три класса обладали правом занимать управленческие должности в органах государственного управления, причем наиболее ответственные места занимали лица, относящиеся к первому классу. Четвертый класс имел право лишь выступать и голосовать на народном собрании. Реформа Клисфена состояла в разделении территории Аттики на 100 общин-округов (демов), каждая из которых была создана на принципе самоуправления, во главе нее стоял старейшина (демарх).

2) **Древнеримская.** Данная форма возникновения государства имела свои характерные особенности. Формирование государства в римском обществе было ускорено борьбой между плебеями, бесправным пришлым населением, которое не допускалось к участию в управлении государством и патрициями, которые составляли коренную римскую аристократию.

3) **Древнегерманская.** Для этой формы возникновения государства характерно то, что образование государственности в древнегерманском обществе шло вместе с процессом завоевания обширных территорий германскими племенами (варварами). Для управления огромной территорией Римской империи, завоеванной германцами, органы родовой власти не подходили, что ускорило возникновение государства.

4) **Азиатская.** В странах Древнего Востока и Азии на форму возникновения государства повлияли климатические условия. Здесь органы государственной власти складывались в результате необходимости организации грандиозных ирригационных, строительных или других общественных работ.

Государство – главный институт политической системы. Основные признаки:

- 1) территориальная организация власти (институты гражданства, государственные границы);
- 2) публичный характер власти (несовпадение государства и общества, аппарат управления);
- 3) суверенный характер власти (верховенство внутри страны и независимость во внешних отношениях);
- 4) принудительный характер власти («монополия на законное насилие»);
- 5) исключительное право на взимание налогов и сборов и выпуск (эмиссию) денег;
- 6) обязательность членства в государстве;
- 7) представительство общества как целого, защита общих интересов и общего блага;
- 8) наличие государственной символики (герб, флаг, гимн).

2) *Дополнительные признаки:*

- 1) *единый государственный язык как средство общения;*
- 2) *единая оборонная внешняя политика;*
- 3) *единая транспортная, информационная, энергетическая системы и др.*

2. Государственное устройство. Федерация, конфедерация, унитарное государство. Необходимость территориальной организации власти

Государство объединяет разнородные (в этническом, религиозном, языковом, культурном отношениях) социальные общности, поэтому возникает потребность обеспечить взаимодействие этих общностей и целостность государства. Управление большим государством, имеющим значительную территорию и многочисленное население, из центра достаточно трудно, что предполагает создание довольно сложной системы управления.

Устойчивость государственных институтов, всей политической жизни общества во многом зависит от формы государственного устройства. Форма государственного устройства отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством и его составными территориальными единицами.

Важно уточнить, что *территория* – один из основных признаков государства и важнейший элемент познания сущности государства как формы политической организации общества – представляет собой фундамент построения системы органов государственной власти и местного самоуправления, направленный на успешное решение проблем рациональной организации государства.

Под **территориальной организацией** следует понимать определенные правила обустройства как составных частей государственной территории, так и государства в целом; при этом территориальная организация государства обеспечивает установление соответствующих взаимосвязей между территориальными единицами, а также осуществление публичной власти на основе деления территории.

Когда мы говорим о территориальной структуре государства, то имеем в виду, прежде всего, форму территориальной организации власти. **Территориальное устройство** государства – это, с одной стороны, форма территориальной организации власти, а с другой – система взаимоотношений государства как целого с его составными частями (территориями). Характер этих взаимоотношений определяет две основные формы государственно-территориального устройства: *унитарную* и *федеративную*. Третья форма государственного устройства – *конфедерация* – это уже не территориальное объединение составных частей государства, а обычно объединение суверенных

государств, которые обладают собственным территориально-государственным устройством.

Политико-территориальное устройство государства это способ политической и территориальной организации государства, система взаимосвязей людей, проживающих в центре и различных регионах, распределения власти на территории государства между центральными и местными органами государственной власти.

Большинство государств мира имеет унитарное территориальное устройство. Унитарное – единое государство с единой конституцией и гражданством, с единой системой органов власти и судопроизводства, где функционирует единая система законодательства, единая правовая и денежная системы. Унитарное государство характеризуется централизованным руководством административно-территориальными единицами и отсутствием обособленных (самостоятельных) государственно-территориальных образований. Это единое, неделимое, составляющее одно целое государственно-территориальное устройство. Вместе с тем различают два типа современного унитарного государства – *централизованные* и *децентрализованные* унитарные государства.

В *централизованных* унитарных государствах подчинение регионов центру осуществляется через должностные лица, назначенные центральными органами власти. К такому типу унитарного государства можно отнести Казахстан, Нидерланды, Узбекистан, Финляндию. В *децентрализованных* унитарных государствах региональные органы власти формируются независимо от центральных, поэтому их правовые отношения строятся на началах децентрализации. Такими унитарными государствами являются Великобритания, Испания, Италия, Новая Зеландия, Япония.

Нередко современные унитарные государства делят на государства с *симметричным* и *асимметричным* территориальным устройством.

Государство с *симметричным* административно-территориальным устройством характеризуется тем, что его территориальные части имеют равный политико-правовой статус. Например, воеводства в Польше или области в Белоруссии равноправны. В государстве с *асимметричным* административно-территориальным устройством его территориальные части имеют различный политико-правовой статус. Такие характерные особенности присущи Италии, где Сицилия, Сардиния и

некоторые другие территориальные единицы имеют особые формы и условия автономии, причем статус этих автономий определяется отдельными конституционными законами. Асимметричный статус имеют и многие регионы Испании (Каталония, Галисия). В последние годы Италия, Испания, Нидерланды и Франция, оставаясь формально унитарными, используют в государственно-территориальном устройстве отдельные элементы федерализма.

В современных унитарных государствах нередко существует несколько звеньев административно-территориальных единиц в зависимости от численности населения и территориальных размеров государства. Существует двухзвенное, трехзвенное и четырехзвенное административно-территориальное деление. Обычно самыми крупными территориальными единицами являются губернии, области, провинции; эти территориальные единицы делятся на округа, районы, уезды и т. п. Некоторые небольшие государства вообще не имеют административно-территориальных делений.

Территориальную организацию федеративного государства можно рассматривать как систему, состоящую из следующих составных частей: политико-территориальной организации (в Российской Федерации – республики, края, области и т. д.), административно-территориальной организации субъектов федерации (города, районы, поселки и т. д.), экономико-территориальной организации (зонально-экономический регион, экономический район субъекта федерации, муниципальная единица) и ведомственной организации (управления, отделы и т. д.).

Принято считать, что в условиях федерации как на уровне центра, так и территориальных частей присутствуют основные структурные элементы государства: законодательная, исполнительная, судебная власть, другие части государственного аппарата и т. д. При этом наличие данных элементов гарантировано нормами конституционного права и они не могут быть произвольно ликвидированы центральной властью.

Федерация – это, прежде всего, комплекс территорий, имеющих специфические признаки, характеризующие само государство. Но эти территории не являются государствами, они государствовподобные, так как представляют собой территориальные единицы государства (их обычно называют государственно-территориальными образованиями) и не имеют суверенитета, т. е. независимой и неограниченной от внешних факторов

верховой власти, поскольку суверенитет – атрибут государства и не присущ его территориальным единицам.

Федеративное государственное устройство характеризуется объединением двух или нескольких территориальных единиц – субъектов федерации (штатов, земель, провинций, кантонов, республик, областей) в одно государство. Эти территории обладают значительной политической, экономической и культурной самостоятельностью, имеют собственное административно-территориальное деление и законодательство.

В федеративных государствах действуют высшие федеральные органы власти и высшие органы власти на уровне субъектов федерации, т. е. существуют два уровня государственной власти – *федеральный и региональный*.

Полномочия органов власти обоих уровней имеют конституционное или иное законодательное разграничение. Для федераций характерно наличие двойной правовой системы, нередко двойного гражданства, двухпалатного парламента, одна из палат которого представляет интересы субъектов федерации, а вторая – общенациональные интересы.

Выделяется три наиболее известные формы федерации: *договорная, централистская и кооперативная*. При этом следует подчеркнуть, что конкретные формы федерации постоянно меняются, отражая различные варианты взаимоотношений между федеральной властью и субъектами федерации.

Договорная форма федерации рассматривает федерацию как объединение государств, передающих на основе договора некоторые права новообразованным центральным органам власти. *Централистская* форма федерации предполагает, что вся социально-экономическая и политическая жизнь в отдельных частях государства должна осуществляться на основе решений федеральных органов. *Кооперативная* форма федерации основывается на социально-экономическом сотрудничестве между федеральным центром и субъектами федерации.

Известны также две основные формы образования федераций: на основе *союза* и на основе *автономии* субъектов федерации. Принято считать, что большинство федераций, созданных первоначально на основе союза, с течением времени в ходе процессов централизации превратилось фактически в федерации, основанные на автономии субъектов, не имеющих права выхода из ее состава. В последние годы используется качественно

новое понятие «европейский федерализм» – особая форма политического союза государств Западной Европы, где политическая интеграция основывается на слиянии государственных структур в более широкую межгосударственную общность с созданием новых институтов власти и передачей им части суверенных прав национальных политических органов. В мире сложились два основных *принципа* построения федерации – *национально-территориальный* и *территориальный*.

Конфедерация объединяет самостоятельные государства для решения общих актуальных проблем (военных, энергетических, финансовых и др.). Конфедерацию нельзя назвать формой государственного устройства. Это временный межгосударственный союз, образованный на основе международного договора, члены которого полностью сохраняют свой государственный суверенитет.

Основные признаки конфедерации: 1) отсутствие единой территории; 2) неограниченное право выхода из союза; 3) центральное правительство зависит от правительств независимых государств, поскольку содержится на их средства; 4) финансовые средства на общие цели, единую политику формируются из взносов членов союза; 5) вооруженные силы конфедерации находятся под общим командованием; 6) общая согласованная международная политика не исключает самостоятельной позиции членов конфедерации в конкретных вопросах; 7) юридически все члены равноправны, но реально приоритетную роль в конфедерации играет государство с более высоким военно-экономическим потенциалом.

Конфедерации обычно недолговечны – они либо распадаются, либо трансформируются в федерацию. Однако принцип конфедерализма может стать стимулирующим фактором современных интеграционных процессов (в развитии Европейского союза, стран СНГ и т. д.).

3. Народовластие и основные его осуществления в РФ

Конституция РФ провозглашает суверенитет народа: носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ¹. Это характерно для демократического правового государства с республиканской формой правления.

Суверенитет народа означает, что именно ему принадлежит суверенная государственная власть, имеющая такие свойства, как верховенство и независимость; народ обладает всей полнотой власти на территории страны. Народу принадлежит верховенство в государстве, в системе власти, его суверенная государственная воля обязательна для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, вообще всех лиц, организаций на территории государства. Никто, никакая часть народа, организация, лицо не должны присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону². Власть должна исходить только от народа – ее единственного источника.

Важнейшие органы государства избираются голосованием народа, получают свои властные полномочия от него. Все государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления, осуществляя властные полномочия, должны действовать в соответствии с волей народа, выраженной в Конституции и законах, в его интересах. Для осуществления власти необходимы организационные формы, механизм властвования. Сам народ непосредственно осуществляет власть в современных государствах нечасто, в основном он это делает через систему государственных органов и органы местного самоуправления.

Действующая Конституция РФ устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Закрепляются, таким образом, следующие каналы осуществления народовластия: непосредственная (прямая) демократия, органы государственной власти, органы местного самоуправления. Особую роль в осуществлении народом власти выполняют выборные представительные органы, воплощающие представительную демократию. Представительные

¹Конституция РФ часть 1 статья 3

²Конституции РФ часть 4 статья 3

органы имеются среди и органов государственной власти, и органов местного самоуправления.

Под непосредственной демократией понимается прямое волеизъявление народа или его части по вопросам государственного или местного значения. Конституция РФ закрепляет ряд институтов (форм) непосредственной демократии, в том числе как высшее непосредственное выражение власти народа – референдум и свободные выборы. К этим институтам относятся также: собрания, митинги, шествия, демонстрации, и т.д.

Институты прямой демократии разнообразны. Посредством ряда форм свою волю, мнение может выражать народ в целом – это референдум РФ, всенародные выборы; с помощью других форм – его часть, население субъекта Федерации, административно-территориальной единицы, коллектив, группа людей. Прямое волеизъявление по форме также разнообразно: это может быть голосование, обсуждение, резолюция собрания, митинга.

В системе институтов непосредственной демократии важнейшее место принадлежит выборам – форме наиболее широкого участия граждан в управлении государственными делами. Посредством выборов формируются государственные органы, органы местного самоуправления, определяется их персональный состав. Избираются представительные (законодательные) органы: Государственная Дума Федерального Собрания РФ, законодательные органы субъектов Федерации. Помимо этого избираются и представительные органы местного самоуправления. В настоящее время таким образом избирается и ряд должностных лиц: Президент РФ, президенты республик в ее составе (там, где предусмотрен этот пост), главы администраций, мэры городов.

Наряду со свободными выборами высшим непосредственным выражением власти народа является референдум. Законодательство предусматривает референдум Российской Федерации, референдумы субъектов Федерации, местный референдум.

Референдум Российской Федерации.

Референдум Российской Федерации — всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Решение, принятое на нем, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

На референдум выносятся важные вопросы общегосударственного значения, затрагивающие интересы народа. На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ. Референдум проводится на основе равного всеобщего и прямого волеизъявления при тайном голосовании; участие в референдуме свободное, голосование личное. Каждый участник референдума обладает одним голосом. В референдуме Российской Федерации имеет право участвовать каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день проведения референдума 18 лет. В то же время не имеют права участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Референдум РФ проводится по инициативе: не менее двух миллионов граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме РФ; Конституционного Собрания в случае, когда оно выносит на всенародное голосование проект новой Конституции РФ. Только эти субъекты могут выдвинуть юридически значимое требование референдума. Инициатива указанного числа граждан реализуется в определенном порядке. Образуется инициативная группа для сбора подписей в поддержку такой инициативы; эта группа указывает формулировку вопроса, выносимого на голосование, и собирает не менее 2 млн подписей граждан в течение не более чем трех месяцев. Впоследствии подписные листы, другие необходимые документы передаются в Центральную избирательную комиссию, которая направляет соответствующие документы со своим заключением Президенту РФ. Он, после проверки и признания Конституционным Судом РФ соблюдения конституционных требований, назначает референдум РФ.

Граждане РФ, общественные объединения имеют право, соблюдая законы, беспрепятственно вести агитацию «за» или «против» проведения референдума, «за» или «против» участия в референдуме, «за» или «против» законопроекта, действующего закона или иного вопроса, выносимого на референдум РФ. Агитация должна быть прекращена в день проведения референдума, а также в предшествующий ему день агитация запрещается.

Определяет результаты референдума РФ Центральная избирательная комиссия. Референдумы могут также проводиться в субъектах Федерации, в административно-территориальных образованиях.

Большую роль в осуществлении власти, принадлежащей народу, играют органы государственной власти. Они выполняют колоссальный объем управленческой работы. Государственную власть в Российской Федерации, прежде всего, осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды Российской Федерации. В субъектах РФ государственную власть осуществляют образуемые ими самими органы государственной власти (президенты, губернаторы, законодательные органы, правительства, администрации и т.д.).

Несмотря на разветвленность системы органов государства, их разнообразие, конституционно закреплён принцип единства системы государственной власти, по которому государственному аппарату предписывается действовать согласованно, соблюдая Конституцию РФ и законы. Только так деятельность аппарата может быть подчинена воле народа, обеспечен его суверенитет, и народ может через государственные органы осуществлять свою власть. Для этого также необходимо наличие действенных демократических институтов, каналов воздействия на государственный аппарат со стороны народа. Такую роль выполняют институты прямой демократии, прежде всего выборы государственных органов, должностных лиц, а также – что особенно важно – представительные органы государственной власти. Они – связующие звенья между народом и профессиональным государственным аппаратом, несколько обособленным от общества. Поэтому велико значение выборных представительных органов, воплощающих представительную демократию. Они представляют народ, выражают его волю и интересы.

Представительная демократия означает осуществление власти народом через представительные органы. Представительные органы избираются непосредственно народом, состоят из его полномочных представителей – депутатов, играют огромную роль в формировании и выражении государственной воли народа, олицетворяют его. Парламент России, представительные органы ее субъектов осуществляют законодательную власть, выражают государственную волю народа в законах, регулирующих организацию и деятельность других властных структур, поведение всех людей и организаций на территории страны. Представительная демократия должна способствовать подконтрольности государства народу.

Очень большое значение в осуществлении власти народа имеют избираемые им должностные лица государства, прежде всего Президент РФ. Институт всенародно избираемого Президента – действенное средство реализации народного суверенитета. Через него (а он возглавляет государство) народ также оказывает воздействие на государственный аппарат в целях осуществления своей воли; именно Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики, которая осуществляется исполнительной властью.

Органы местного самоуправления.

Еще одна форма осуществления народовластия – органы местного самоуправления. Они отделены от системы органов государственной власти, не входят в их систему. Местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий; оно обеспечивает решение населением вопросов локального значения. Самоуправление осуществляется местным населением – составной частью народа через формы непосредственного волеизъявления на местном уровне: выборы, референдумы и через органы местного самоуправления.

Все рассмотренные главные организационно-правовые формы осуществления народовластия взаимосвязаны, должны служить реализации суверенитета народа – единого и единственного конституционного источника власти в стране.

4. Демократия. Определение. Форма устройств на принципах равноправия

Демократия предполагает признание принципа равенства и свободы всех людей, активное участие народа в политической жизни страны.

Демократический режим обычно присущ странам с рыночной экономикой, в социальной структуре которых значительное место занимает средний класс.

Демократический режим складывается лишь в государствах, в которых достигнут высокий уровень социально-экономического развития, способный обеспечить необходимое благосостояние всем гражданам, без чего невозможно достижение общественного согласия, стабильности и прочности базовых демократических принципов.

Подлинная демократия может функционировать в обществе с высокой степенью развития общей и политической культуры, значительной социальной и политической активностью индивидуумов и их добровольных объединений, готовых встать на защиту институтов демократии. Еще одной предпосылкой демократии является многообразие форм собственности, обязательное признание и гарантированность права частной собственности: только в этом случае возможно реальное обеспечение всех прав и свобод человека и его, пусть даже и относительная, независимость от государств.

Демократия характеризуется следующими признаками:

1) признанием народа источником власти и носителем суверенитета. Именно народу принадлежит учредительная, конституционная власть в государстве, он выбирает своих представителей и может периодически сменять их;

2) формально-юридическим равноправием граждан и их равной возможностью участия в политической жизни страны;

3) наличием фундаментальных прав и свобод человека, их признанием, гарантированностью и защитой со стороны государства;

4) принятием важнейших властных решений по принципу большинства: именно большинство, а не меньшинство выражает через институты демократии свою волю;

5) правом меньшинства на оппозицию при подчинении решениям большинства;

6) политическим плюрализмом, под которым понимается наличие различных автономных социально-политических партий, движений, групп, находящихся в состоянии свободной конкуренции;

7) системой разделения властей, при которой различные ветви государственной власти достаточно независимы и уравнивают друг друга, препятствуя установлению диктатуры;

8) гласностью действий государственных органов и должностных лиц, возможностью беспрепятственного контроля за ними со стороны общества. Этому способствуют: открытые для прессы заседания коллегиальных государственных органов, публикация их стенографических отчетов, представление чиновниками деклараций о своих доходах, существование свободных от цензуры и независимых от власти неправительственных средств массовой информации;

9) выборностью основных органов власти на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании;

10) развитой системой органов местного самоуправления, наиболее приближенных к народу и компетентных в решении местных проблем.

На страже демократических принципов и форм организации политической жизни должна стоять сильная государственная власть. Иначе может возникнуть угроза перерождения демократии в охлократию (ohlos — толпа и cratos — власть, т. е. власть толпы). При охлократии принцип гражданской свободы подменяется принципом произвола толпы. Именно она выступает хозяином положения, диктуя свою волю политикам и государственным органам. Для того чтобы вышеперечисленные признаки могли быть реально воплощены в жизнь, необходимо существование всеобщих институтов демократии.

Всеобщие институты демократии — это организационные формы, с помощью которых реализуются демократические принципы. К ним относят: выборность высших органов государства, без которой невозможно выявить волю большинства и организовать нормальное функционирование демократического режима; ответственность или отчетность выборных органов перед избирателями или их уполномоченными (депутатами); сменяемость состава выборных государственных органов по истечении срока их полномочий.

Все это укрепляет демократический режим, препятствует попыткам узурпации государственной власти. В соответствии со способом осуществления народом своей власти выделяют две формы демократии:

прямую (непосредственную) и косвенную (представительную). Институтами прямой демократии, в рамках которой народ непосредственно принимает политические решения и осуществляет свою власть, являются выборы и референдумы. К ним же можно отнести собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, обращения в органы власти (петиции) и народное обсуждение важнейших вопросов. Представительная демократия подразумевает возможность народа осуществлять свою власть через своих представителей в различных государственных органах.

Особую роль среди них играет **парламент** — высший законодательный и представительный (выборный) орган власти в стране. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила еще одну форму народовластия — систему органов местного самоуправления. Они отделены от органов власти на местах и обеспечивают участие населения в принятии решений местного значения.

5. Либеральная, плебисцитарная, репрезентативная, партиципаторная демократия

Либеральная демократия ставит своей целью равное обеспечение каждому гражданину прав на соблюдение надлежащих правовых процедур, частную собственность, неприкосновенность личной жизни, свободу слова, свободу собраний и свободу вероисповедания. Эти права либеральной демократией закреплены в высших законах (таких, как конституция или статут, либо же в прецедентных решениях, вынесенных верховными судебными инстанциями), которые, в свою очередь, наделяют различные государственные и общественные органы полномочиями с целью обеспечения этих прав.

Характерным элементом либеральной демократии является «открытое общество», характеризующееся терпимостью, плюрализмом, сосуществованием и конкуренцией самого широкого спектра общественно-политических взглядов. Благодаря периодически проводимым выборам, каждая из групп, придерживающихся различных взглядов, имеет шанс приобрести власть. На практике экстремистские или маргинальные точки зрения крайне редко играют значительную роль в либерально-демократическом процессе.

Для возникновения либеральной демократии должны выполняться ряда условий. В качестве таких условий приводятся: развитая система правосудия, законодательная защита частной собственности, наличие широкого среднего класса и сильное гражданское общество. Между политологами существует спор, каким образом создаются устойчивые либеральные демократии. Наиболее распространены две позиции. Согласно первой из них для возникновения либеральной демократии достаточно длительного раскола элит и привлечения правовых процедур, а также более широких слоев населения к разрешению конфликтов. Вторая позиция состоит в том, что необходима длительная предыстория формирования демократических традиций, обычаев, институтов и т. д. тех или иных народов.

Либеральная демократия обеспечивает подотчётность органов власти перед нацией. В случае если народ недоволен политикой правительства (по причине коррупции или чрезмерной бюрократии, попыток обойти законы, ошибок в экономической политике и т. д.), то на следующих выборах оппозиция имеет высокий шанс одержать победу. После её прихода к власти, самый надёжный способ удержаться — это не допустить ошибок

предшественников (уволить коррумпированных или неэффективных чиновников, соблюдать законы, привлечь грамотных экономистов и т. д.)

По утверждению ряда исследователей, либеральная демократия более эффективно распоряжается имеющимися ресурсами в случае их ограниченности, чем авторитарные режимы. Согласно этому мнению, либеральные демократии характеризуются более высокой продолжительностью жизни и меньшей детской и материнской смертностью, независимо от уровня ВВП, неравенства в доходах или размера государственного сектора.

Существенный недостаток либеральной демократии состоит в том, что выбранные представители в первую очередь озабочены мерами, которые позволят им сохранить позитивный имидж в глазах избирателей на следующих выборах. Поэтому они отдают предпочтение таким решениям, которые принесут политические дивиденды уже в ближайшие месяцы и годы, в ущерб малопопулярным решениям, эффект которых проявится только через несколько лет.

Плебисцитарная демократия - форма народовластия, при которой возможности политического влияния граждан в отличие от прямой демократии сравнительно ограничены. Им предоставляется право посредством голосования одобрить или отвергнуть тот или иной проект закона или другого решения, который обычно готовится правительством, партией или инициативной группой.

Поскольку партийную программу представляет политическая партия, а она выдвигает своего кандидата на выборные посты в органы государственной власти, то побеждают те кандидаты, партийные программы которых наиболее отвечают интересам всего народа. Власть в данной модели формируется путём прямых выборов, а кандидаты на выборные посты выдвигаются от политических партий, представляющих интересы различных слоёв населения и социальных групп. Интересы меньшинства должны учитываться специально оговоренными процедурами и закрепляться законами.

Представительная демократия — политический режим, при котором хотя основным источником власти и признается народ, но управление государством делегируется различным представительным органам, члены которых избираются гражданами. Представительная (репрезентативная) демократия является ведущей формой политического участия в современных государствах. Её суть заключается в опосредованном

участии граждан в принятии решений, в выборе ими в органы власти своих представителей, призванных выражать их интересы, принимать законы и отдавать распоряжения.

Принципиальные недостатки:

1) формирование властных органов посредством выборов, во время которых избиратели вынуждены голосовать за малознакомых им кандидатов, заведомо представляющие интересы лишь части избирателей;

2) разделение общества на 2 категории, "избирателей" и "избираемых", где лишь последние участвуют реально в управлении, тогда как первые лишь делегируют им право на управление;

3) неизбежное образование т.н. "электоральной элиты" (иногда называемой "естественной аристократией") из состава потенциально избираемых лиц, т.к. для успешности выигрыша выборов избираемые должны иметь такие качества, которые их обязательно отличают от основной массы избирателей.

Партиципаторная демократия (от «participate» - принимать участие) признает необходимость участия широких слоев населения не только в выборах своих представителей, и даже не только в принятии решений на референдумах, собраниях и т. п., но и непосредственно в политическом процессе - подготовке, принятии и осуществлении решений, а также контроле за их выполнением.

Эта теория исходит из трактовки демократии как универсального принципа организации всех областей общественной жизни. Демократия должна быть везде - в семье, школе, в университетах, на производстве, в партиях, государстве и т. д. В обществе не существует таких областей, которые находятся вне политики и не допускают демократического участия.

7. Субъекты РФ. Административное строение субъектов РФ, необходимость Федеративного устройства нашего государства

По форме государственного устройства государства разделяются на два вида: унитарные и федеративные.

Федеративное государство представляет собой единое союзное государство, включающее несколько государственных образований (субъектов федерации), обладающих определенной **политической самостоятельностью**.

Исторически сложившиеся особенности нашего государства (территориальная протяженность, большое количество национальностей, различный уровень развития и экономическая специализация регионов) сделали необходимым обращение в современных условиях к модели союзного государства с самостоятельными территориально-политическими образованиями внутри него. Поэтому государственное устройство Российской Федерации характеризуется наличием федеративных связей между ее субъектами, возникшими на основе Федеративного договора и Конституции РФ одновременно. В связи с этим Россия является **конституционно-договорной федерацией**.

В состав Российской Федерации входят несколько видов субъектов:

- 1) Республики;
- 2) автономная область;
- 3) автономные округа: края и области;
- 4) города федерального значения — Москва, Санкт-Петербург, Севастополь.

Это создает особый правовой режим во взаимоотношениях как между центром и субъектами, так и между отдельными субъектами. Например, автономные округа одновременно входят как в состав края, области, так и непосредственно в Федерацию. В соответствии с Федеративным договором, а вернее его тремя частями о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ, все субъекты РФ объединены в три группы на основе общности правового статуса и объема полномочий, передаваемых субъекту РФ, это:

Республики, названные в Конституции РФ государствами и имеющие наибольший объем полномочий в своем ведении: конституцию и высшие органы государственной власти, а также наименование по названию одной из национальностей, населяющих ее территорию, но, как правило, не

составляющую большинство населения; почти все республики заключили с Федерацией дополнительно двусторонние договоры, что значительно отличает их положение от иных субъектов РФ;

Автономные образования — автономная область и автономные округа, представляющие собой национально-территориальные образования; в отличие от краев и областей они могут самостоятельно разработать проект федерального закона о своем правовом статусе и предложить его Федеральному Собранию, также они имеют наименование по названию одной-двух национальностей или этнических групп, проживающих на их территории исконно;

Края, области и города федерального значения — Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, являющиеся административно-территориальными образованиями, в формировании которых не учитывался национальный принцип обособления их территории; в среде этого вида субъектов в настоящее время активно разворачиваются процессы заключения двусторонних договоров о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъекта, что говорит о постепенном сближении их статуса с иными видами субъектов.

Федеративное устройство России строится не только на принципах национально-территориального устройства, выработанного практикой государственного строительства за последние 100 лет, но и на принципах, в которых выражена концептуальная позиция создателей Конституции РФ и их представления о способе территориальной организации государственной власти в России.

Можно выделить следующие **принципы Федерации**:

1) **Национально-территориальный принцип** устройства Федерации (совмещение национальных и территориальных основ ее структурной организации), доставшийся в наследство от прошлого развития России в качестве Республики СССР;

2) **принцип свободного регионального развития** субъектов РФ, основывающийся на Федеративном договоре 1992 г. и двусторонних договорах о разграничении полномочий между центральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;

3) **принцип равноправия и самоопределения народов** (населения субъекта), заключающий опасность полного отделения и выделения субъекта из состава России, так как самоопределение народов. населяющих

определенную территорию, связано с созданием самостоятельного государства;

4) **принцип равноправия тождественных субъектов РФ**, отражающий неравное положение трех видов субъектов РФ;

5) **принцип взаимопомощи народов**, их всестороннее сотрудничество между собой.¹

Таким образом, **федеративное устройство России** — это конституционно-правовой институт, нормы которого определяют форму государственного устройства, виды субъектов РФ, распределение компетенции между субъектами и Федерацией, основы отношений между субъектами РФ.

¹ Содержание этих принципов закреплено в нормах Конституции (в ст. 5 и гл. 3 «Федеративное устройство»)

8. Конституционно правовой статус субъектов РФ

Согласно Конституции РФ **субъектами** РФ являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Конституционно-правовой статус субъекта РФ характеризуется следующими основными для всех видов субъектов РФ моментами:

1) Республика имеет свою конституцию и свое законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и свое законодательство¹;

2) каждый субъект РФ имеет свою территорию в пределах границ субъекта РФ. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Государственная власть субъекта РФ распространяется только на его территорию;

3) субъект РФ имеет свою систему органов государственной власти. Система органов государственной власти субъекта РФ устанавливается субъектом РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом²;

4) каждый субъект РФ праве иметь свою символику флаг, герб, гимн, а также столицу (центр) субъекта РФ.

Конституционно-правовой статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом. В настоящее время субъекты РФ различаются по наименованию (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), а также по особенностям конституционно-правового статуса. По данному критерию выделяются три группы субъектов:

1) Республики. Республики вправе иметь свою конституцию, свое гражданство, а также свои государственные языки, гос. символику. Республики образованы по национальному признаку и имеют название в соответствии с названием титульной национальности, проживающей на территории данной республики.

¹ В соответствии со ст. 5 Конституции РФ

² В соответствии со ст. 77 Конституции РФ

2) Края, области, города федерального значения. Данные субъекты РФ вправе иметь свои уставы, устанавливающие наряду с Конституцией РФ их правовой статус. Москва имеет статус столицы, который выражается в размещении на территории г. Москвы федеральных органов государственной власти, представительств субъектов РФ, а также дипломатических и консульских представительств иностранных государств.

3) Автономная область, автономные округа. Автономные образования образованы, как и республики, по национальному принципу и имеют в наименовании субъекта РФ наименование титульной национальности. В отличие от республик автономные образования не имеют своих конституций (только уставы), своего гражданства, государственного языка. Существенной особенностью автономных образований (кроме Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа) является вхождение их в состав края или области.

9. Формы правления государством

Форма правления – это способ организации высшей власти государства. Она оказывает влияние как на структуру верховных государственных органов, так и на принципы их взаимодействия. Так, различают монархию и республику, главное различие которых состоит в процедуре и условиях замещения поста главы государства.

Монархия – форма правления, при которой:

- 1) Высшая государственная власть сосредоточена в руках одного монарха (короля, царя, императора, султана и т. п.);
- 2) власть наследуется представителем правящей династии и выполняется пожизненно;
- 3) монарх осуществляет функции как главы государства, так и законодательной, исполнительной власти, контролирует правосудие.

Монархическая форма правления имеет место в ряде государств мира (Великобритания, Нидерланды, Япония и др.).

Монархии могут быть двух видов:

- 1) **абсолютная** – верховная власть по закону полностью принадлежит монарху. Главным признаком абсолютной монархии считают отсутствие государственных органов, которые ограничивают власть правителя;
- 2) **ограниченная** – может быть конституционной, парламентской и дуалистической.

Конституционная монархия – такая, при которой имеется представительный орган, значительно ограничивающий власть монарха. Чаще всего это ограничение осуществляется конституцией, которая утверждается парламентом.

Признаки парламентской монархии:

- 1) правительство формируется из представителей партий (или партии), которые получили большинство на выборах в парламент;
- 2) в законодательной, исполнительной и судебной сферах власть монарха практически отсутствует (имеет символический характер).

При дуалистической монархии:

- 1) государственная власть и юридически, и на практике разделена между правительством, которое формируется монархом и парламентом;
- 2) правительство, в отличие от парламентской монархии, не зависит от партийного состава парламента и не ответственно перед ним.

Республиканская форма правления является наиболее распространенной в современных государствах. Ее основные формы – президентская и парламентарная республики.

В президентской республике:

- 1) президент имеет значительные полномочия и является одновременно главой государства и правительства;
- 2) правительство формируется внепарламентским путем;
- 3) жесткое разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Основным признаком этого разделения является большая самостоятельность государственных органов по отношению друг к другу.

Такая форма правления существует, например, в США. Российскую Федерацию так же можно отнести к президентской республике.

В парламентарной республике:

- 1) правительство формируется на парламентской основе и ответственно перед ним;
- 2) глава государства выполняет представительские функции, хотя по конституции его полномочия могут быть обширными;
- 3) правительство занимает основное место в государственном механизме и осуществляет управление страной;
- 4) президент избирается парламентом и осуществляет свою власть с одобрения правительства.

Существуют также смешанные, гибридные формы правления – полупрезидентские, полупарламентские республики.

10. Монархия как форма государства

Монархия – это форма правления при которой глава государства (монарх) управляет государством пожизненно, приобретая свою власть в порядке наследия.

Признаки монархии:

- 1) единоличный характер власти;
- 2) власть передается по наследству;
- 3) пожизненное осуществление властных полномочий;
- 4) не зависит от воли населения;
- 5) юридическая безответственность монарха за принимаемые решения.

Монархия была преобладающей формой правления в рабовладельческих и феодальных государствах. Буржуазные революции часто сопровождались ликвидацией монархии, так как монарх обычно являлся крупнейшим феодалом.

Монархии подразделяются на **абсолютные** и **ограниченные**.

В **абсолютных** монархиях отсутствуют органы или законы, которые могли бы ограничить власть монарха. Монарх контролирует все ветви власти. Фактически власть монарха ограничивается правящей семьей. (Саудовская Аравия)

Ограниченные разделяются на: дуалистические и парламентские.

В **дуалистической** монархии исполнительная власть принадлежит монарху, законодательная осуществляется парламентом. Полномочия парламента узки, правительство формируется монархом и ответственно перед ним. Монарх может распустить парламент или его нижнюю палату, наложить на законы парламента абсолютное вето. Акты монарха по юридической силы равны или даже выше законов парламента. (Иордания, Марокко)

В **парламентской** монархии монарх царствует, но не правит, роль его номинальная. Правительство формируется парламентом из лидеров партий большинства и ответственно перед парламентом. Если монарху и принадлежит право вето или право роспуска парламента, то фактически монарх данными полномочиями не пользуется. Иногда акты монарха не могут вступить в силу без контрассигнации, т.е. без подписания премьер-министром либо соответствующим министром. (Великобритания, Япония).

Необходимо упомянуть еще один вид монархии: **теократическая монархия** — очень редкая разновидность монархии, при которой вся политическая власть сосредоточена в руках монарха, который помимо государственной власти осуществляет ещё и власть духовную (является главой Церкви), то есть религия и политика связаны между собой очень тесно, и часто одно вытекает из другого. Правитель является своеобразным заместителем бога на Земле и все важные вопросы решаются по божественным указаниям, откровениям или законам (в настоящее время Ватикан).

11. Основные политические режимы стран мира. Их возникновение

Характеристика любой политической системы страны неразрывно связана с методами осуществления государственной власти. Политическая система государства объединена с таким понятием как политический режим.

Политический режим - это функциональная сторона политической системы общества, это совокупность способов и методов осуществления власти на определенной территории. Политический режим определяется способами формирования органов власти, способами распределения и разделения государственной власти в стране, формами контроля со стороны общества за всеми ветвями власти, реальной мерой прав и свобод населения, способами разрешения социальных конфликтов и т.п. В зависимости от перечисленных выше элементов осуществления власти подразделяют несколько основных типов политической власти: авторитарный, тоталитарный и демократический. Для каждого из них характерны ряд особенностей, благодаря которым и происходит разделение на типы.

Политический режим - способ организации политической системы, который отражает отношения власти и общества, уровень политической свободы и характер политической жизни в стране.

Во многом эти характеристики обусловлены конкретными традициями, культурой, историческими условиями развития государства, поэтому можно говорить, что в каждой стране сложился свой уникальный политический режим. Однако у многих режимов в различных странах можно обнаружить сходные черты.

В научной литературе выделяют **два вида политического режима:**

- 1) демократический;
- 2) антидемократический.

Признаки демократического режима:

- 1) господство закона;
- 2) разделение властей;
- 3) наличие реальных политических и социальных прав и свобод граждан;
- 4) выборность органов государственной власти;
- 5) существование оппозиции и плюрализм.

Признаки антидемократического режима:

- 1) господство беззакония и террора;
- 2) отсутствие политического плюрализма;

3) отсутствие оппозиционных партий.

Антидемократический режим подразделяется на тоталитарный и авторитарный. Поэтому мы будем рассматривать характеристики трёх политических режимов: тоталитарного, авторитарного и демократического.

Характеристика политических режимов

Демократический режим (от греч. *demokratia* — народовластие) основан на признании народа основным источником власти, на принципах равенства и свободы. Признаки демократии следующие:

1) **выборность** - происходит избрание граждан в органы государственной власти путем всеобщих равных и прямых выборов;

2) **разделение властей** - власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви, независимые друг от друга;

3) **гражданское общество** - граждане могут воздействовать на власть при помощи развитой сети добровольческих общественных организаций;

4) **равноправие** - все имеют равные гражданские и политические

5) права и свободы, а также гарантии их защиты;

6) **плюрализм** — господствует уважение к чужим мнениям и идеологиям, в том числе к оппозиционным, обеспечены полная гласность и свобода прессы от цензуры;

7) **согласие** - политические и другие социальные отношения направлены на поиск компромисса, а не на насильственное решение проблемы; все конфликты решаются правовым путем.

Демократия бывает прямой и представительной. При **прямой демократии** решения принимаются непосредственно всеми гражданами, имеющими право голоса. Прямая демократия была, например, в Афинах, в Новгородской республике, где люди, собираясь на площади, принимали общее решение по каждой проблеме. Сейчас прямая демократия реализуется, как правило, в виде референдума — всенародного голосования по проектам законов и важным вопросам государственного значения. Например, действующая Конституция Российской Федерации была принята на референдуме 12 декабря 1993 г.

В условиях большой территории прямую демократию слишком сложно реализовать. Поэтому государственные решения принимаются специальными выборными учреждениями. Такая демократия

называется **представительной**, поскольку выборный орган (например, Государственная Дума) представляет избравший его народ.

Тоталитарный политический режим

Тоталитарный политический режим — это режим «всепоглощающего властвования», который беспредельно вмешивается в жизнь граждан, включая всю их деятельность в объеме своего управления и принудительного регулирования.

Признаки тоталитарного политического режима:

1) **Наличие единственной массовой партии** во главе с харизматическим лидером, а также фактическое слияние партийных и государственных структур. Это своего рода «партия-государство», где на первом месте во властной иерархии стоит центральный партийный аппарат, а государство выступает в качестве средства реализации партийной программы.

2) **Монополизация и централизация власти**, когда такие политические ценности, как подчинение и лояльность по отношению к «партии-государству», являются первичными по сравнению с ценностями материальными, религиозными, эстетическими в мотивации и оценке человеческих поступков. В рамках этого режима исчезает грань между политическими и неполитическими сферами жизни («страна как единый лагерь»). Вся жизнедеятельность, включая уровень частной, личной жизни, строго регламентируется. Формирование органов власти на всех уровнях осуществляется через закрытые каналы, бюрократическим путем;

3) **«Единовластие» официальной идеологии**, которая посредством массовой и целенаправленной индоктринации (СМИ, обучение, пропаганда) навязывается обществу как единственно верный, истинный способ мышления. При этом упор делается не на индивидуальные, а на «соборные» ценности (государство, раса, нация, класс, клан). Духовная атмосфера общества отличается фанатичной нетерпимостью к инакомыслию и «инакодействию» по принципу «кто не с нами — тот против нас».

4) **Система физического и психологического террора**, режим полицейского государства, где в качестве базового «правового» принципа господствует принцип: «Разрешено только то, что приказано властью, все остальное запрещено».

К тоталитарным режимам традиционно относятся коммунистические и фашистские.

Авторитарный политический режим

Авторитарный режим — это недемократический государственный строй, характеризующийся режимом личной власти, «самочинными» диктаторскими методами правления.

Основные признаки авторитарного режима:

1) **Власть носит неограниченный, неподконтрольный гражданам характер** и концентрируется в руках одного человека или группы лиц. Это может быть тиран, военная хунта, монарх и т.д.

2) **Опора (потенциальная или реальная) на силу.** Авторитарный режим может и не прибегать к массовым репрессиям и даже пользоваться популярностью среди широких слоев населения. Однако, в принципе, он может позволить себе любые действия по отношению к гражданам с тем, чтобы принудить их к повиновению;

3) **Монополизация власти и политики,** недопущение политической оппозиции, независимой легальной политической деятельности. Данное обстоятельство не исключает существования ограниченного числа партий, профсоюзов и некоторых других организаций, но их деятельность строго регламентируется и контролируется властями;

4) **Пополнение руководящих кадров осуществляется путем кооптации, а не предвыборной конкурентной борьбы;** отсутствуют конституционные механизмы преемственности и передачи власти. Смена власти нередко происходит через перевороты с использованием вооруженных сил и насилия;

5) **Отказ от тотального контроля над обществом,** невмешательство или ограниченное вмешательство во внеполитические сферы, и, прежде всего, в экономику. Власть занимается, в первую очередь, вопросами обеспечения собственной безопасности, общественного порядка, обороны и внешней политики, хотя она может влиять и на стратегию экономического развития, проводить активную социальную политику, не разрушая при этом механизмы рыночного саморегулирования.

В этой связи авторитарный режим нередко называют способом правления с ограниченным морализмом: «Разрешено все, кроме политики».

Авторитарные режимы можно подразделить на **жестко авторитарные, умеренные и либеральные.** Выделяют еще и такие типы, как «популистский авторитаризм», опирающийся на уравнилельно ориентированные массы, а также «национал-патриотический», при котором национальная идея используется властями для создания либо тоталитарного, либо демократического общества и др.

В число авторитарных режимов включают:

- 1) абсолютные и дуалистические монархии;
- 2) военные диктатуры, или режимы с военным правлением;
- 3) теократию;
- 4) персональные тирании.

12. Авторитаризм – модель политического режима

Авторитаризм - (от франц. «autontaire» - властный, от лат. «autoritas» - власть) - политический режим, основу которого составляет диктатура одного лица или группы лиц, не допускающая политическую оппозицию, но сохраняющая автономию личности и общества вне политической сферы. Следовательно, авторитаризм связан с уважением всех других, кроме политических, прав личности.

Авторитарные режимы **отличаются** от тоталитарных следующими основными чертами:

1) авторитаризм не имеет единой и обязательной для всех идеологии, допускает ограниченный плюрализм, если он не наносит вреда системе; гражданин не подвергается репрессиям, если он не является активным противником режима;

2) допускается неодинаковая степень регламентации различных аспектов общественной жизни: при тоталитаризме контролируются все сферы общественной жизни, для авторитаризма характерна намеренная деполитизация масс, их довольно слабая политическая информированность;

3) при авторитаризме высшей ценностью является государство как средоточие властных функций;

4) авторитарные диктатуры предпочитают сохранять традиционные классовые, сословные или племенные перегородки;

5) в отличие от тоталитаризма, при котором систематический террор проводится легально и организовано, при авторитаризме используется практика избирательного террора.

Основные черты авторитаризма:

1) автократизм (единовластие или небольшое число носителей власти). Ими могут быть один человек (монарх, президент, военный диктатор) или группа лиц (военная хунта, олигархическая группа);

2) неограниченность власти, ее неподконтрольность гражданам. При этом власть может править с помощью законов, но она принимает их единолично по своему усмотрению;

3) опора на силу. Власть имеет достаточные силовые ресурсы, чтобы в случае необходимости подавить оппозицию;

4) монополизация власти и политики, недопущение реальной политической оппозиции и конкуренции. Однако авторитаризм, в отличие от тоталитаризма, допускает существование ограниченного числа партий,

профсоюзов и других организаций, но лишь при условии их подконтрольности властям;

5) отказ от тотального контроля над обществом, невмешательство или ограниченное вмешательство во внеполитические сферы, прежде всего в экономику;

6) рекрутирование политической элиты путем кооптации, назначения сверху, а не конкурентной борьбы на выборах.

Авторитарные политические режимы чрезвычайно разнообразны. К ним относятся как традиционные формы: монархии, деспотии, тирании так и относительно новые формы: реакционные, консервативные и либеральные авторитарные режимы. В **реакционных авторитарных режимах** (военно-диктаторских и однопартийных) с тоталитарной тенденцией механизм политической власти осуществляет глава государства, который является одновременно лидером единственной политической партии. Этот режим характеризуется неограниченной президентской властью и выступает тормозом социального прогресса.

Консервативные авторитарные режимы ориентированы на сохранение и поддержание исторически традиционных, сформировавшихся форм государственной и общественной жизни. При этом политическая власть находится в руках главы государства (президента, премьер – министра), который контролирует не только исполнительную, но и законодательную власть.

Либеральные авторитарные режимы представляют собой авторитарные режимы с демократической тенденцией. Признавая основные принципы демократии, права и свободы граждан, разделение властей, частное предпринимательство, свободную конкуренцию и т. п., такие режимы требуют постоянного вмешательства государства во все сферы жизни общества для создания благоприятных условий его дальнейшего развития.

На протяжении тысячелетий все режимы авторитаризма опирались главным образом на традиционную и харизматическую легитимность. Начиная с XX века, в целях легитимации стали широко использоваться также националистическая идеология и формальные, контролируемые властью выборы. Поэтому авторитаризм часто определяют как способ правления с ограниченным плюрализмом.

Воздействие авторитаризма на общественное развитие имеет как слабые, так и сильные стороны. К числу слабых сторон относятся полная зависимость политики от главы государства или группы высших руководителей, ограниченность институтов артикуляции общественных интересов.

В то же время авторитарный режим имеет и свои плюсы, которые особенно ощутимы в экстремальных ситуациях. Авторитарная власть обладает высокой способностью обеспечивать политическую стабильность и общественный порядок, мобилизовывать общественные ресурсы на решение определенных задач, преодолевать сопротивление политических противников. Ряд стран с авторитарными режимами, среди которых следует упомянуть Китай, Чили, Южную Корею, Вьетнам продемонстрировали свою экономическую и социальную эффективность, доказали способность сочетать экономическое процветание с политической стабильностью, сильную власть - со свободной экономикой, личной безопасностью и сравнительно развитым социальным плюрализмом. Все это делает ее эффективным средством проведения радикальных общественных реформ. Поэтому в современных условиях постсоциалистических стран наиболее оптимальным стало бы сочетание авторитарных и демократических элементов, сильной власти и ее подконтрольности обществу.

13. Тоталитаризм – модель политической системы. Его основные черты

Тоталитаризм (от лат. *totalitas* – цельность, полнота) характеризуется стремлением государства к абсолютному контролю над всеми областями общественной жизни, полным подчинением человека политической власти и господствующей идеологии. Понятие «тоталитаризм» было введено в оборот идеологом итальянского фашизма Дж. Джентиле в начале XX в. В 1925 г. это слово впервые прозвучало в итальянском парламенте в выступлении лидера итальянского фашизма Б. Муссолини. С этого времени начинается становление тоталитарного режима в Италии, затем в СССР (в годы сталинизма) и в гитлеровской Германии (с 1933 г.).

В каждой из стран, где возникал и развивался тоталитарный режим, он имел свои особенности. Вместе с тем есть общие черты, характерные для всех форм тоталитаризма и отражающие его сущность. К ним относятся следующие:

1) **однопартийность** – массовая партия с жесткой полувоенной структурой, претендующая на полное подчинение своих членов символам веры и их выразителям – вождям, руководству в целом, срастается с государством и концентрирует в себе реальную власть в обществе;

2) **недемократический способ организации партии** – она строится вокруг лидера. Власть идет вниз – от лидера, а не вверх – от масс;

3) **идеологизация всей жизни общества**. Тоталитарный режим – это идеологический режим, где всегда есть своя «Библия». Идеология, которую определяет политический лидер, включает серию мифов (о руководящей роли рабочего класса, о превосходстве арийской расы и т.п.). Тоталитарное общество ведет широчайшую идеологическую обработку населения;

4) **монопольный контроль производства и экономики**, а также всех других сфер жизни, включая образование, средства массовой информации и т.д.;

5) **террористический полицейский контроль**. В связи с этим создаются концентрационные лагеря и гетто, где применяются тяжелый труд, пытки, происходят массовые убийства ни в чем не повинных людей¹. С помощью силовых и карательных органов государство контролирует жизнь и поведение населения.

¹ В СССР была создана целая сеть лагерей – ГУЛАГ. До 1941 г. в нее входило 53 лагеря, 425 исправительно-трудовых колоний и 50 лагерей для несовершеннолетних

Во всем многообразии причин и условий появления тоталитарных политических режимов главную роль играет глубокая кризисная ситуация. В числе основных условий возникновения тоталитаризма многие исследователи называют вступление общества в индустриальную стадию развития, когда резко возрастают возможности СМИ, способствующих всеобщей идеологизации общества и установлению контроля над личностью. Индустриальная стадия развития способствовала появлению мировоззренческой предпосылки тоталитаризма, например, формированию коллективистского сознания, основанного на превосходстве коллективного над индивидуальным. Важную роль играли и политические условия, к которым относятся: появление новой массовой партии, резкое усиление роли государства, развитие разного рода тоталитарных движений. Тоталитарные режимы способны меняться, эволюционировать. Например, после смерти Сталина СССР изменился. Правление Н.С. Хрущева, Л.И. Брежнева – это так называемый посттоталитаризм – система, при которой тоталитаризм теряет часть своих элементов и как бы размывается, ослабляется. Итак, тоталитарный режим следует разделять на чисто тоталитарный и посттоталитарный.

В зависимости от господствующей идеологии тоталитаризм обычно подразделяют на коммунизм, фашизм и национал- социализм.

Коммунизм (социализм) в большей степени, чем другие разновидности тоталитаризма, выражает основные черты этого строя, поскольку предполагает абсолютную власть государства, полное устранение частной собственности и, следовательно, всякой автономии личности. Несмотря на преимущественно тоталитарные формы политической организации, социалистической системе присущи и гуманные политические цели. Так, например, в СССР резко повысился уровень образования народа, ему стали доступны достижения науки и культуры, была обеспечена социальная защищенность населения, развивалась экономика, космическая и военная промышленность и т.д., резко сократился уровень преступности. К тому же на протяжении десятилетий система почти не прибегала к массовым репрессиям.

Фашизм – правозэкстремистское политическое движение, возникшее в обстановке революционных процессов, охвативших страны Западной Европы после Первой мировой войны и победы революции в России. Впервые он был установлен в Италии в 1922 г. Итальянский фашизм стремился к возрождению величия Римской империи, к установлению порядка, твердой

государственной власти. Фашизм претендует на восстановление или очищение «народной души», обеспечение коллективной идентичности на культурной или этнической почве. К концу 1930-х годов фашистские режимы утвердились в Италии, Германии, Португалии, Испании и ряде стран Восточной и Центральной Европы. При всех своих национальных особенностях фашизм везде был одинаков: он выражал интересы наиболее реакционных кругов капиталистического общества, оказывавших фашистским движениям финансовую и политическую поддержку, стремящихся использовать их для подавления революционных выступлений трудящихся масс, сохранения существующего строя и осуществления своих имперских амбиций на международной арене.

Третья разновидность тоталитаризма – *национал-социализм*. Как реальный политический и общественный строй он возник в Германии в 1933 г. Его цель – мировое господство арийской расы, а социальное предпочтение – германская нация. Если в коммунистических системах агрессивность направлена прежде всего против собственных граждан (классового врага), то в национал-социализме – против других народов.

И все же тоталитаризм – исторически обреченный строй. Это общество-самоед, не способное к эффективному созиданию, рачительному, инициативному хозяйствованию и существующее главным образом за счет богатых природных ресурсов, эксплуатации, ограничения потребления для большинства населения. Тоталитаризм – закрытое общество, не приспособленное к качественному обновлению, учету новых требований непрерывно изменяющегося мира.

14. Парламентская республика – разновидность формы правления

Парламентарная (парламентская) республика — это такая разновидность республиканской формы правления, при которой ведущая роль в осуществлении высшей государственной власти и формировании ее органов принадлежит парламенту как высшему органу представительной и законодательной власти. Президент при такой форме правления чаще всего избирается самим парламентом (например, в Греции, Турции, Ливане, Венгрии, Чехии и др.) или несколько более широким собранием, включающим еще и представителей субъектов федерации и др. (например, в Индии, ФРГ, Италии и др.). Но даже в тех случаях, когда в таких республиках президент избирается не парламентом, а непосредственно народом (например, в Ирландии, Болгарии, Финляндии и др.), его полномочия оказываются весьма ограниченными, а реальная исполнительная власть осуществляется правительством.

Главное в характеристике парламентарной республики состоит в том, что верховенство в ней принадлежит парламенту, а правительство несет перед ним, а не президентом политическую ответственность и уходит в отставку в случае получения вотума недоверия со стороны парламента. Конечно, и в этих условиях осуществляется принцип разделения властей, ибо исполнительная власть в лице правительства, обладая известной самостоятельностью, может в случае выражения ему вотума недоверия парламентом обратиться к президенту с предложением распустить парламент и назначить новые выборы. В целом же правительство при такой форме правления находится в определенной зависимости от парламента: во главе правительства обычно стоит лидер партии, имеющей большинство в парламенте, правительство подотчетно парламенту, контролируется им и в любое время может быть отправлено парламентом в отставку путем выражения ему вотума недоверия.

Политико-правовой статус президента в парламентарной республике во многом схож со статусом монарха в современной парламентской монархии. Он так же, как правило, отдален от текущих политических процессов и не осуществляет реального правления в стране. В отличие от ситуации в президентских республиках, он не является главой правительства, исполнительной власти. Вся исполнительная власть практически осуществляется правительством и его главой. Даже если за президентом такой республики формально закрепляются более или менее широкие

полномочия, они осуществляются, как и в случае с монархом в парламентарной монархии, по инициативе правительства и с помощью контрассигнации. Так, и в парламентской республике формально президент обычно назначает и увольняет правительство. Но, в отличие от президентской республики, где президент делает это действительно самостоятельно, здесь он фактически не свободен в своем выборе и вынужден обычно назначать премьер-министром того, кто пользуется поддержкой парламентского большинства, а министрами тех, кого представляет премьер, получивший вотум доверия от большинства парламента. В таких республиках именно парламент, как правило, его нижняя палата, фактически назначает и увольняет правительство и министров.

Акты, издаваемые президентом в парламентской республике, как правило, получают юридическую силу и подлежат исполнению только тогда, когда они скреплены подписью премьер-министра или соответствующего министра. При этом сами эти акты обычно издаются на основании решений, принятых парламентом, правительством или отдельными министрами. Президент в таких республиках обычно не обладает правом отлагательного вето по отношению к принятым парламентом законам, а если формально и обладает, то практически не использует его, как и монарх в парламентской монархии. Президент в парламентской республике назначает референдум, но на основе решения парламента и в соответствии с законом, принятым парламентом. Он же формально обладает правом назначения и отзыва послов, но фактически это зависит от решений главы правительства и министра иностранных дел.

Парламентская республика обладает своими достоинствами. По сравнению с президентскими республиками, она по своему характеру и принципам организации и функционирования серьезно суживает возможность возникновения противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти, отдавая явный приоритет последней. Одержав победу на парламентских выборах, особенно в случае завоевания абсолютного большинства от общего числа мест в парламенте, та или иная партия или блок партий получает возможность из своих рядов и избирать президента, и сформировать однопартийное, одноблоковое, однородное правительство, которому гарантирована поддержка парламента, что не может не сказаться серьезно на стабильности власти. Но, с другой стороны, поскольку одной партии чаще всего не удается завоевать абсолютного

большинства мест в парламенте, а межпартийные блоки далеко не всегда бывают надежными и прочными, поэтому в таких условиях приходится идти на создание коалиционных правительств, отражающих интересы различных парламентских фракции, то это в свою очередь может создавать возможность серьезной нестабильности в осуществлении исполнительной власти при данной форме государственного правления. В Италии, являющейся одной из классических парламентских стран, например, за полвека с небольшим послевоенного периода сменилось около полусотни правительств.

С целью сглаживания этого недостатка парламентской республики в ней за последнее время нередко вводятся определенные ограничения, преграды на пути слишком частого устранения парламентом правительства. Так, в ряде стран (Перу, Португалия, Молдова и др.) предложение о вотуме недоверия правительству может быть внесено только не менее чем четвертой или третьей частью депутатов парламента. Ясно, что это серьезно сужает возможности вынесения частых вотумов недоверия. Этим же целям служат и такие нормы, которые требуют для отставки правительства вынесения вотума недоверия правительству дважды, устанавливают невозможность внесения резолюции о таком недоверии в течение определенного срока (например, в течение года после выборов в парламент или после создания правительства, ряда месяцев после предыдущего голосования по такому вотуму и т.д.). В законодательстве ФРГ, Польши, Венгрии, Болгарии и некоторых других стран предусмотрена возможность вынесения так называемого конструктивного вотума недоверия, при котором недоверие выражается не всему правительству, а только его главе и при условии, если одновременно будет назван преемник действующего главы правительства.

География парламентарных республик довольно широка. Такими республиками только в Европе являются ФРГ, Италия, Греция, Португалия, Австрия, Финляндия, Венгрия, Болгария, Ирландия, Чехия, Словакия, Украина, Эстония, Молдова и др.; в Азии — Индия и Турция и многие другие. Немало таких республик и среди африканских и латиноамериканских стран.

15. Президентская республика ее основные характеристики и особенности

Республика – форма правления, при которой глава государства является выборным и сменяемым, а его власть считается производной от избирателей или представительного органа.

Президентская республика характеризуется значительной ролью президента в системе государственных органов, соединением в его руках полномочий главы государства и главы правительства. Президентскими республиками являются Россия и Казахстан, Бразилия и Мексика, Египет и Нигерия, Индонезия и Ирак, Филиппины и Зимбабве, Тунис и Перу, большинство стран СНГ¹, большинство республик в Африке и Латинской Америке, ряд азиатских республик.

Её также называют дуалистической республикой, подчеркивая, тем самым, факт чёткого разделения двух властей: сосредоточения сильной исполнительной власти в руках президента, а законодательной — в руках парламента.

В президентской республике президент избирается независимо от парламента, либо коллегией выборщиков, либо народом. Он одновременно является и главой государства и правительством.

Президент сам назначает правительство и руководит его деятельностью. Президент не может распустить парламент, однако парламент имеет возможность ограничить действия президента и правительства с помощью принимаемых законов и через утверждение бюджета, а в ряде случаев может отстранить от должности президента.

Президент наделен правом отлагательного вето на решение законодательного органа. В парламентской республике правительство формируется законодательным органом и ответственно перед ним.

Официально главой государства является президент, который избирается парламентом, либо коллегией выборщиков, либо голосованием народа. Однако президент выполняет только представительские функции, а реальная власть сосредоточена в руках главы правительства.

Наиболее характерные черты президентской республики:

1) Внепарламентский метод избрания президента и формирования правительства;

¹ Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Киргизия, Туркменистан, Узбекистан

2) Ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом;

3) Более широкие, чем в парламентарной республике, полномочия главы государства.

Характерным для всех президентских республик, несмотря на их разнообразие, является то, что президент либо совмещает полномочия главы государства и главы правительства и участвует в формировании кабинета или совета министров.

Президент наделяется и другими важными полномочиями:

- 1) как правило, он имеет право роспуска парламента;
- 2) является верховным главнокомандующим;
- 3) объявляет чрезвычайное положение;
- 4) утверждает законы путем их подписания;
- 5) нередко представляет в правительстве;
- 6) назначает членов верховного суда.

Характерные юридические признаки президентско-парламентской республики:

- 1) глава государства – президент, избирается народом и концентрирует значительные властные полномочия;
- 2) он является главой государства и главой исполнительной власти;
- 3) президент назначает главу правительства по согласованию с парламентом;
- 4) полномочия парламента существенно ограничены;
- 5) правительство обладает довольно широкими полномочиями в сфере исполнительной и законодательной власти;
- 6) правительство несет двойную ответственность перед президентом и парламентом.

16. Международные отношения и место России в мировом пространстве

Международные отношения – совокупность экономических, политических, идеологических, правовых, дипломатических и иных связей и взаимоотношений между государствами и системами государств, между основными классами, основными социальными, экономическими, политическими силами, организациями и общественными движениями, действующими на мировой арене, т.е. между народами в самом широком смысле этого слова.

Международные отношения характеризуются рядом черт, которые отличают их от других типов отношений в обществе. Такими характерными чертами можно назвать следующие:

- 1) стихийный характер международного политического процесса, для которого характерно наличие множества тенденций и мнений, что обусловлено наличием множества субъектов международных отношений;
- 2) усиливающееся значение субъективного фактора, что выражает возрастание роли выдающихся политических лидеров;
- 3) охват всех сфер жизнедеятельности общества и включение в них самых разных субъектов политики;
- 4) отсутствие единого властного центра и наличие множества равноправных и суверенных центров принятия политических решений.

Главное значение для регулирования международных отношений имеют не законы, а соглашения и договоры о сотрудничестве.

Для уяснения сущности системы международных отношений огромное значение имеет определение субъектов международных отношений, к которым относятся классы и другие социальные группы; государства и государственные объединения; политические партии; неправительственные международные организации. Главное значение имеет государство как фактор, определяющий все остальные элементы системы, т.к. оно обладает полнотой и универсальностью политической власти и материальных возможностей, а в его руках сосредоточен экономический и научно-технический потенциал, военная сила и другие рычаги воздействия.

Другие субъекты системы международных отношений имеют меньшую значимость для изменения сущности этой системы. Они скорее играют второстепенную (вспомогательную) роль. Но при определенных условиях могут оказывать и решающее значение на всю систему.

Виды международных отношений

Для полного представления о системе международных отношений необходимо выделить виды международных отношений. Международные отношения носят объективный характер. В соответствии с этим выделяют следующие виды международных отношений, каждый из которых имеет свою структуру, функции, свой процесс развития:

Политико-правовые отношения предполагают регулирование взаимоотношений участников международного сообщества правовыми нормами и правилами, о которых эти участники договорились. Эти отношения играют главенствующую роль, так как преломляют, синтезируют, детерминируют все другие виды отношений. Политические отношения находят свое выражение в реальной политической деятельности элементов политической системы, прежде всего государства. Они гарантируют безопасность и создают условия для развития всех остальных отношений, т.к. в концентрированном виде выражают классовые интересы, что и определяет их главенствующее положение. Правовой механизм позволяет участникам защитить свои интересы, развивать взаимоотношения, предотвращать конфликты, решать спорные вопросы, поддерживать мир и безопасность в интересах всех народов. Традиционно политико-правовые отношения носят универсальный характер и основываются на системе общепризнанных принципов. Кроме общепризнанных норм, регулирующих все виды этих отношений, существуют и специфические нормы, которые регулируют их специальные направления (дипломатическое право, морское торговое право, международный арбитраж, суд и т.д.).

Экономические и научно-технические. В современных условиях эти два вида международных отношений практически неотделимы, и, кроме этого, не могут существовать в отрыве от политических отношений. Внешняя политика направлена, как правило, на защиту экономических отношений, которые влияют на формирование мирового рынка, международного разделения труда. Состояние экономических отношений во многом определяется уровнем развития производства и производительных сил государств, различными моделями экономики, наличием природных ресурсов и другими секторами.

Идеологические отношения – относительно самостоятельная часть политических отношений. Роль и значение идеологических отношений изменяется в зависимости от изменения роли идеологии в обществе. Но характерна общая тенденция – к возрастанию роли идеологии, а следовательно, и идеологических отношений.

Военно-стратегические отношения, к которым относится обширная сфера специфических общественных, международных отношений, так или иначе связанных с прямым или опосредованным созданием, наращиванием, перераспределением военной силы.

Создание ядерного оружия радикально изменило характер, масштабы и интенсивность военно-политических отношений государств: союзнические, конфронтационные, кооперационно-конфронтационные.

Культурные отношения, в основе которых лежат процессы интернационализации общественной жизни, взаимопроникновения и обогащения культур, систем образования, бурное развитие средств массовой информации. В большинстве своем основное значение в их развитии имеют неправительственные организации.

Все виды международных отношений могут существовать в различных формах, которые весьма разнообразны:

- 1) политико-правовые: правовые, дипломатические, организационные и т.д.;
- 2) экономические: финансовые, торговые, кооперативные и т.д.;
- 3) идеологические: соглашения, декларации, диверсии, психологическая война и т.д.;
- 4) военно-стратегические: блоки, союзы и т.д.;
- 5) культурные: гастроли артистов, обмен информацией, выставки и т.д.

Система международных отношений находится в постоянном развитии и совершенствовании, появляются новые виды, уровни отношений, их формы наполняются новым содержанием. Международные отношения находят свое реальное воплощение во внешнеполитической деятельности государств, партий и т.д.

Место России в мировом пространстве

Одновременно с распадом Советского Союза наша страна приобрела целый ряд как внутренних, так и внешних проблем. В конце XX века для России возникли задачи, связанные с поиском, установлением места и роли нового государства в мировом сообществе.

Россия не унаследовала от СССР ни статуса сверхдержавы, ни роли одного из центров мировой политики, равновесного США и их союзников. Резко снизилось ее геополитическое пространство. С распадом Советского Союза Россия была как бы оттеснена дальше в восточную часть Европы, лишена удобных выходов в Мировой океан, ослаблена инфраструктура, так

как вместе с Украиной, Белоруссией и Прибалтикой от нее отошли и наиболее развитые в этом отношении регионы. Россия отделена от Западной и Центральной Европы поясом суверенных государств и выходит к Тихому океану наименее развитой своей частью.

После роспуска Варшавского договора соотношение сил в Европе изменилось не в пользу России, усилилось влияние НАТО, которое вскоре выйдет на государственную границу России. Россия утратила своих бывших союзников и не приобрела ни одного нового.

Обширность географического пространства и неравномерное распределение природных богатств, этноцивилизационное многообразие ее населения, большая протяженность сухопутной и морской государственной границы. Большое количество примыкающих к ним или расположенных рядом плотно заселенных и имеющих ограниченные природные ресурсы иностранных государств, многие из которых заинтересованы в расчленении России и включении отдельных ее богатых природными ресурсами регионов в состав своей территории, — все это накладывает отпечаток на формирование внешней политики России.

По большинству параметров (кроме размеров территории и ядерного потенциала) Россия перешла в категорию средних держав. Снижение экономической, технологической и военной мощи России существенно уменьшило ее международный авторитет. В поисках своего места в международной политике, которое бы соответствовало ее возможностям, ее традициям, России придется учитывать как реальности нынешнего моноцентризма при главенстве США, так и вероятные перспективы формирования полицентризма в мировом геополитическом пространстве и изменяющихся международных отношениях.

Сегодня Россия имеет значительные возможности для ведения активной внешней политики. Она сохраняет за собой место постоянного члена Совета Безопасности ООН, обладает мощным ядерным потенциалом, имеет самую большую территорию со значительными природными богатствами, образованное население. Наша страна занимает центральную позицию на карте мира. Этот регион иногда называют сердцевиной Земли. Через Россию идут самые удобные пути, соединяющие страны Западной Европы и Тихоокеанского региона. Поэтому Россия призвана сыграть роль связующего звена между Западом и Востоком. Однако следует подчеркнуть, что выработка национальных приоритетов в

современной России идет сложно и противоречиво. Понятно, что интересы безопасности России требуют создания прочных взаимовыгодных связей с ближайшим географическим окружением, активного развития экономического, социального, культурного сотрудничества с определенными странами.

Но до сих пор четко не сформулированы национальные или государственные интересы страны. Можно сказать, что внешняя политика России находится в стадии становления.

Но уже сегодня можно выделить основные черты этой политики:

1) Россия отвергает всякую войну, применение военной силы как средство достижения политических, экономических, и др целей.

2) Краеугольным камнем нашей внешней политики стало положение о том, что Россия ни к одному государству не относится как к своему противнику.

3) Заявлено, что Россия будет защищать не идеологию, а свои жизненно важные интересы.

4) Внешняя политика не должна быть «затратной», а быть взаимовыгодной.

Все больше людей в России осознают, что сохранение суверенитета, целостности и единства России выступает в качестве ее главного национального интереса. И, исходя из этого, складываются основные направления внешней политики Российского государства. Первостепенной задачей внешней политики России является установление нормальных доверительных отношений со странами Запада. В решении задач консолидации мирового сообщества важное место занимает Европа. Для стран Западной Европы Россия и в ближайшие годы будет поставлять нефть, газ, химические продукты, пиломатериалы и другое сырье. Но Россия является также крупнейшей азиатской державой, и для стран Ближнего Востока, Южной и Юго-Восточной Азии Россия может стать партнером именно как сильная промышленная страна, как центр науки, культуры и образования. В российской внешней политике постепенно происходит осознание объективного закона — закона региональной общности, указывающего на то, что у наций, живущих в одной части мира, имеются общие интересы, связанные с поддержанием добрососедских отношений, экономической кооперации.

Наряду с защитой своих сугубо национальных интересов, Россия

должна принимать активное участие в решении глобальных проблем современности.

Однако самыми важными условиями обретения достойного статуса в международных отношениях являются укрепление целостности Российской Федерации, а также развитие собственного экономического потенциала.

В первую очередь, ослабление национальной безопасности и международных связей делает Россию весьма уязвимой для самых разнообразных угроз как внешнего, так и внутреннего характера.

Основных дипломатических и торговых партнеров России: К первой группе "братских" стран можно отнести Беларусь, Армению и Индию. Ко второй группе "дружеских" - Югославию, Казахстан, Китай, Иран и Германию. Третья группа - страны "скорее дружеские". Это - Узбекистан, Израиль, Франция. Четвертую группу стран можно охарактеризовать как "нейтральные". - Азербайджан, Япония, Великобритания, Чехия. Пятая группа - "недружественные". Это - Афганистан, страны Балтии и США.

17. Основы управления сущность государственного правления и его структуры

Управление - функция сложных организованных систем любой природы, обеспечивающей сохранение их структуры, поддержание режима функционирования, направленного на реализацию их программных целей.

Основными функциями управления организацией являются:

- 1) организация (совокупность приемов, методов для создания наиболее благоприятных условий для достижения цели);
- 2) нормирование (рассчитываемые по этой функции календарно-плановые нормативы (производственные циклы, размеры партий) служат основой планирования, определяют продолжительность, порядок движения планов в процессе производства);
- 3) планирование (функция планирования предусматривает определение конкретных задач каждому подразделению на различные плановые периоды и разработку производственных программ);
- 4) координация (осуществляется в целях обеспечения согласованной и слаженной работы участвующих в процессе выполнения плановых заданий производственных и функциональных подразделений предприятия и цехов);
- 5) мотивация;
- 6) контроль;
- 7) регулирование (в результате воздействия внешней и внутренней среды на производственный процесс происходит отклонение от заданных параметров производственного процесса, выявленных в ходе контроля и оперативного учета, что в конечном счете требует регулирования процесса производства).

Для улучшения работы организации используются двенадцать принципов Эмерсона¹:

- 1) четко поставленные цели производства и четко обозначенные задачи персонала;
- 2) здравый смысл;
- 3) компетентная консультация (психологов, конфликтологов и пр.);
- 4) дисциплина;

¹ Ральф Уолдо Эмерсон (1803 – 1882) - американский эссеист, поэт, философ, пастор, лектор, общественный деятель; один из виднейших мыслителей и писателей США

- 5) справедливое отношение к персоналу, выражающееся в идее «лучше работаешь - лучше живешь»;
- 6) обратная связь;
- 7) порядок и планирование работы;
- 8) нормы и расписания. Высокие результаты в труде связаны не с повышением, а с сокращением усилий; сокращение усилий достигается благодаря знанию и учету всех резервов производительности, умению реализовать их на деле и избежать неоправданных трудовых затрат, потерь времени, материалов, энергии;
- 9) нормализация условий;
- 10) нормирование операций. Задачи необходимо ставить так, чтобы рабочий был в состоянии выполнить работу;
- 11) письменные стандартные инструкции;
- 12) вознаграждение за производительность;
- 13) управление нововведениями и развитием теории управления.

Государственное управление – это целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства (через систему его должностных лиц и его органов) на общественные процессы, отношения и деятельность людей.

Государственное управление – разновидность социального управления, но его природу и специфику определяют присущие только данному виду управления **свойства**:

- 1) оно имеет второстепенный, подзаконный характер, поскольку государственное управление — это деятельность, направленная, в первую очередь, на выполнение и обеспечение выполнения законов;
- 2) организующий характер проявляется в том, что государственное управление осуществляется путем объединения, согласования, координации, регулирования, контроля, а также с помощью властно-регулятивных и принудительных мер государства;
- 3) систематическая, непрерывная деятельность, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие. Государственное управление обусловлено самой сущностью общества, функционирует вместе с ним, направлено на обеспечение общества как самоуправляемой системы;
- 4) оно носит универсальный характер во времени и пространстве, то есть осуществляется постоянно в кругу, в котором функционируют человеческие коллективы;

5) субъекты государственного управления используют имеющиеся у них правовые и фактические возможности для применения внесудебного, то есть административного принуждения;

6) в ведении органов государственного управления находится фактическая государственная сила: правовые, информационные, экономические, технические, идеологические, организационные ресурсы, которыми они распоряжаются;

7) наличие большого государственного аппарата;

8) подконтрольный характер деятельности.

Уяснение сущности государственного управления невозможно без определения целей. В административной науке существует несколько классификаций целей государственного управления. Наиболее распространенной является классификация в зависимости от содержания управленческой деятельности:

1) социально-экономические цели, то есть упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов, достижение экономического благополучия, создание и поддержка определенных экономических отношений;

2) политические цели, то есть вовлечение в управление политических структур государства, поддержка политических процессов в государстве и обществе;

3) обеспечительные цели, то есть обеспечение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности в обществе, общественного порядка и т. д.;

4) организационно-правовые цели, то есть формирование правовой системы, которая способна реализовать основные функции государства и решить его задачи с помощью механизма правового государства.

18. Последовательность работы руководителей всех уровней с получением ими их личным определением или их личными определением задачи

Под организацией следует понимать работу руководителя, в ходе которой он принимает решение, ставит задачи подчиненным, определяет способы их выполнения. Содержание и объем каждого из этих вопросов зависит от вида задачи, наличия времени.

В зависимости от условий обстановки и наличия времени руководитель при решении поставленной задачи может применять методы последовательной и параллельной работы, а также их сочетание.

Метод последовательной работы применяется при достаточном количестве времени. Используя этот метод, руководитель принимает решение сразу в полном объеме, затем ставятся (доводятся) задачи подчиненным. После этого организуется работа. Метод параллельной работы чаще всего применяется при недостатке времени.

С момента получения задачи **руководитель должен:**

- 1) Уяснить полученную задачу. Важно, что все последующие действия будут неверными, если неточно или неправильно уяснена полученная задача.
- 2) Определить мероприятия, которые необходимо провести для работников к выполнению поставленной задачи.
- 3) Произвести расчет времени.
- 4) Оценить имеющиеся данные.
- 5) Определить последовательность действий;
- 6) Принять предварительное решение, обсудить это решение с подчиненными.
- 7) Довести решение до подчиненных.
- 8) Организовать взаимодействие.

19. Сущность планирования управления. Необходимость составления сетевого графика при планировании работ

Сетевое планирование — метод анализа сроков (ранних и поздних) начала и окончания нереализованных частей проекта, позволяет увязать выполнение различных работ и процессов во времени, получив прогноз общей продолжительности реализации всего проекта. Методы сетевого планирования могут широко и успешно применяются для оптимизации планирования и управления сложными разветвленными комплексами работ, которые требуют участия большого числа исполнителей и затрат ограниченных ресурсов.

Следует отметить, что главной целью сетевого планирования является сокращение до минимума продолжительности проекта, таким образом, использование сетевых моделей обусловлено необходимостью грамотного управления крупными народнохозяйственными комплексами и проектами, научными исследованиями и т.п.

Задача сетевого планирования состоит в том, чтобы графически, наглядно и системно отобразить и оптимизировать последовательность и взаимозависимость работ, действий или мероприятий, обеспечивающих своевременное и планомерное достижение конечных целей. Для отображения и алгоритмизации тех или иных действий или ситуаций используются экономико-математические модели, которые принято называть сетевыми моделями, простейшие из них - сетевые графики. С помощью сетевой модели руководитель работ или операции имеет возможность системно и масштабно представлять весь ход работ или оперативных мероприятий, управлять процессом их осуществления, а также маневрировать ресурсами.

Порядок построения сетевого графика следующий:

1) Определяется основная цель планирования – результат, который должен быть получен по завершении работ. Это дает возможность определить границы проекта и примерные сроки завершения работ.

2) Выявляются ограничения, влияющие на сетевой график и планируемые действия. Такими ограничениями обычно являются какие-либо внешние условия, время и стоимость.

3) Определяется состав задач (действий) необходимых для достижения поставленной цели.

4) Для каждой задачи отмечается длительность ее выполнения. Можно указать ресурсы, инструменты и ответственных за выполнение

задачи. Длительность необходимо указывать в одних и тех же единицах измерения для всех задач (например, в минутах, часах, днях и т.д.). В противном случае составить сетевой график будет проблематично. Длительность задач должна быть величиной одного порядка.

5) Рассматриваются все задачи, и определяется, какая из них должна быть выполнена первой.

6) Определяется дальнейшая последовательность выполнения задач.

7) Если задача должна начинаться до завершения предыдущей задачи, то предыдущую задачу необходимо разделить на составляющие. Задачи могут выполняться параллельно, но при условии, что связь задач точно определена. Начало выполнения параллельных задач должно быть строго привязано к завершению предыдущей задачи (задач).

8) Отображаются связи между задачами – обычно в виде стрелок, которые показывают последовательность выполнения задач. Направление стрелок устанавливается слева направо.

9) Определяется раннее начало и раннее окончание каждой задачи. Для этого сетевой график просматривают в прямом направлении - начинают с первой задачи и далее по очереди двигаются к последней. При этом необходимо соблюдать правило - последующая задача не может быть начата, пока не завершены все предшествующие задачи. Раннее начало последующей задачи будет совпадать с ранним завершением предшествующей. Если предшествующих задач несколько, то ранним началом последующей задачи будет наибольшее из значений раннего окончания одной из предшествующих задач. Раннее окончание каждой из задач определяется как раннее начало плюс длительность задачи.

10) Определяется позднее начало и позднее окончание каждой задачи. Для этого сетевой график просматривают в обратном направлении - начинают с последней задачи и далее по очереди двигаются к первой. При этом необходимо соблюдать правило – предшествующая задача должна быть завершена до того, как начнется каждая из последующих задач. Позднее окончание задачи будет совпадать с поздним началом последующей задачи. Если последующих задач несколько, то поздним окончанием задачи будет наименьшее из значений позднего начала последующих задач. Позднее начало каждой задачи определяется как позднее окончание минус длительность задачи.

10. Определяется резерв времени для каждой задачи. Резерв времени вычисляется как разница между поздним и ранним началом или поздним и ранним окончанием задачи.

20. Легитимность правления в государстве

В современном обществе понятие «власть» употребляется достаточно часто, для нас привычны такие понятия, как «власть родителей», «власть привычки», «власть чувств», «власть старших», «власть денег», «партийная власть», а также, конечно, «судебная власть», «государственная власть» и каждое понятие имеет свой смысл.

Рассматривая подобные отношения власти, можно заметить, что это отношения, в которых воля и действия одних господствует над волей и действиями других.

Главным элементом существования и функционирования власти, а также закрепления ее в обществе, является легитимность.

Легитимность – это форма поддержки, оправдание правомерности применения власти и осуществление конкретной формы правления либо государством в целом, либо его отдельными структурами.

Легитимность власти означает общественное признание власти, доверие и поддержку, которые оказывают ей общество, народ, а не только правовое, юридическое закрепление политической власти в соответствующих государственных документах.

Получить юридическую, правовую законность тем, кто взял в свои руки власть, несложно, но следует различать понятия «легитимность власти» и «легальность власти».

Легитимность и легальность власти - понятия не совпадающие.

Если легальность означает юридическое обоснование власти, ее соответствие правовым нормам, что выступает ее юридической характеристикой, то легитимность - это доверие и оправдание власти, что выступает ее нравственной характеристикой.

Любая власть, издающая законы, даже непопулярные, но обеспечивающая их выполнение, - легальна, в то же время она может быть не легитимной, не приниматься народом.

Легитимность **характеризуется** тремя моментами:

- 1) Формальная легальность;
- 2) Истинная легитимность, поддержка власти населением;
- 3) Преемственность власти, смена власти должна происходить законным путем, без насильственных переворотов, в противном случае новая власть может законодательно оформить свою деятельность, т. е. стать

формально законной, но при этом не обладать качеством легитимности, власть, основанная на насилии, не имеет будущего.

Легитимность власти может меняться, она может быть утрачена.

Выделяют три формы (теории) легитимности, которые объясняют причины, по которым данная власть может пользоваться поддержкой народа:

1) Традиционная легитимность;

Народ поддерживает власть потому, что привык к ней, власть носит длительный, устойчивый характер, примером может служить монархическая власть.

2) Харизматическая легитимность;

В данном случае народ поддерживает власть, потому что верит в личность - носителя власти, обладающую харизматическими качествами, эта легитимность основывается на вере в вождя, способного привести к светлому будущему.

3) Рационально-правовая легитимность;

Народ поддерживает власть, так как она носит законный характер, воспринимается как справедливая, в данном случае власть действует в соответствии с интересами народа.

В одних политических системах власть может быть легальной и не легитимной, как, например, при правлении метрополий и в колониальных государствах, в других – легитимной, но нелегальной, как, скажем, после свершения революционного переворота, поддержанного большинством населения, в третьих — и легальной, и легитимной, как, например, после победы определенных сил на выборах.

В настоящее время многие государства, и Россия не является исключением, переживают кризис легитимности, что проявляется в политической нестабильности, государственных переворотах, глубоком социально-экономическом кризисе - это сопровождается утратой доверия к власти, разочарованием в целях, методах политики и в самих политиках.

Политическим образованиям еще предстоит доказать свою легитимность, получив поддержку у избирателей, и подтвердить, что они действительно являются реальными политическими партиями, за которыми стоят социальные силы, и что они будут представлять интересы народа.

21. Идеальное государство по Платону¹. Возможность использования системы управления в современных условиях

В настоящее время мировое сообщество переживает кризисный период, характеризующийся не только экономическим упадком, но и серьезными политическими проблемами в различных регионах. Для преодоления кризисной ситуации и достойного выхода из нее ученые и специалисты пытаются найти различные пути и решения, как в экономической сфере, так и в правовой. Многие берут за основу своих методик и доктрин труды корифеев правовой и политической науки, изданные еще в древние времена.

Если в прошлом столетии, когда наша страна стала на рельсы социализма, идеи Платона о приоритете общей собственности еще были актуальны, то с переходом к рыночной экономике специалисты правоведы всё реже упоминают творения этого великого мыслителя в своих трудах. Но, буквально, спустя какие-то десять лет часть российского общества усомнилась в правильности нового пути, выбранного Россией. Произвол властей, повышение уровня преступности, появление узкой прослойки сверхбогатых и огромного числа граждан, оставшихся за чертой бедности - всё это не могло не оставить глубокого отпечатка на правосознании граждан. На сегодняшний день увеличилось число людей, ностальгирующих по советским временам, временам общей собственности. И именно поэтому сегодня учения Платона приобретают актуальность и в его идеи об идеальном государстве вкладывается новый смысл.

Отношение к идеям Платона об идеальном государстве на Западе и в СССР было неодинаковым. На первый взгляд простому обывателю может показаться, что идеи Платона об идеальном государстве, в основе которого лежит учение об общей собственности, очень сходны с идеологией коммунизма. Но это далеко не так.

Платон был объявлен буржуазными историками предтечей теорий социализма и коммунизма, что отрицалось советской наукой. То, что на Западе называли платоновским коммунизмом, в СССР называли коммунизмом потребления, в отличие от теории научного коммунизма, то есть коммунизма производства. Коммунизм Платона - и исторически, и политически не признавался советскими историками результатом

¹ Платон - древнегреческий философ, ученик Сократа, учитель Аристотеля. Первый философ, чьи сочинения сохранились не в кратких отрывках, цитируемых другими, а полностью.

исследования, а более того, такая формула считалась публицистическим мифом новейшего антикоммунизма.

Но в этой утопии есть и положительная черта. С редким реализмом Платон понял характерную для античного полиса связь единичного с целым, зависимость личности от более широкого целого, обусловленность индивида государством. Поняв эту связь, Платон превратил ее в норму задуманного им проекта идеального общественно-политического устройства.

В истории политических учений утопия Платона является одной из самых знаменитых. Она одновременно представляет и отражение ряда реальных черт современных Платону государств, например, Египта, и критику ряда недостатков греческих полисов, и рекомендует взамен отвергнутых идеальный тип общежития.

Творения Платона волнуют умы уже три тысячелетия: его учение оказывалось современным и содержательно значимым для любой эпохи.

В общих чертах учение Платона о государстве впервые изложено им в известном диалоге – “Политик”. Этот диалог относится к раннему периоду деятельности Платона и представляет собой несовершенное развитие тех же мыслей, которые впоследствии легли в основание знаменитого диалога Платона – «Государство». Труд «Государство» принадлежит к более зрелой эпохе Платона и включает в себе учение о государстве в его самой совершенной форме.

В мировоззрении Платона важное место принадлежит его воззрениям на общество и государство. Его чрезвычайно занимал вопрос о том, каким должно быть совершенное общежитие и каким воспитанием люди должны быть подготовлены к устройству и сохранению такого общежития.

Многие авторы, такие как Васильева П., Гуторов В. читают, что “причиной возникновения государства Платон считает наличие у людей врожденных социальных потребностей, которые каждый отдельный индивид не может удовлетворить собственными усилиями и поэтому нуждается в помощи со стороны других индивидов”. Испытывая нужду во многом, многие люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь: такое совместное поселение и получает у нас название государства. Кроме того государство создается еще и для обеспечения всем его членам спокойствия и безопасности. Разнообразие человеческих потребностей в государстве должна соответствовать специализация труда, ибо только на её основе можно обеспечить высокое качество и производительность”. К. Маркс указывал, что “в республике Платона

разделение труда является основным принципом строения государства, она представляет собою лишь афинскую идеализацию египетского кастового строя”. Целые сословия людей осуществляют в государстве жизненно необходимые для общества функции, “этому способствуют навыки ремесла, изощренные профессиональным обучением и опытом, умноженные наследственной передачей, усвоением их с детства в собственной семье и ближайшей среде”.

Главной основой идеального государства является справедливость. Справедливость есть соответствие реальной вещи своей идее. Государство является идеальным лишь тогда, когда каждый гражданин действует в согласии со своей собственной сущностью. Сущность заключается в душе человека. То есть в основе всего сущего у Платона стоит душа. Именно поэтому Платона считают родоначальником объективного идеализма.

В своем основном труде “Государство” Платон рассматривает идеальный государственный строй по аналогии с человеческой душой. Подобно тому как в душе человека есть три начала, так и в государстве должно быть три сословия:

- 1) разумному началу соответствуют правители - философы;
- 2) яростному или защитному началу - воины;
- 3) низменному, вожделеющему или деловому - земледельцы и ремесленники.

Сословное деление общества Платон объявляет условием прочности государства. Самовольный переход из низшего сословия в высшие является величайшим преступлением, ибо каждый человек должен заниматься тем делом, которому он предназначен от природы: “Заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие – это и есть справедливость”.

Платон придавал большое значение распространению среди населения идеального государства “благородного вымысла” о том, что хотя все они – братья, но бог, который их вылепил, в тех из них, кто способен править, примешал при рождении золота, в их помощников – серебра, а в землевладельцев и ремесленников – железа и меди. Лишь в тех случаях, когда от золота родится серебряное потомство, а от серебра – золотое и т.д., возможны переходы членов одного сословия в другое. Миф заканчивается предостережением, что государство погибнет, когда охранять его будет железный или медный страж. По мнению В.С. Нерсисянц, вышеуказанный миф имеет своей целью обосновать послушание, единомыслие и братство граждан и одновременно их неравенство в структуре идеального государства.

Согласно учению Платона идеальное государство основывается на четырех добродетелях:

- 1) мудрости;
- 2) мужестве;
- 3) рассудительности;
- 4) справедливости;

Идеальное государство по Платону мудро мудростью своих правителей - философов, мужественно мужеством своих стражей - воинов, рассудительно повиновением худшей части государства его лучшей части. Оно также и справедливо, поскольку все в таком государстве служат ему как некой целостности, занимаются своим делом, не вмешиваясь в чужие дела.

В “Государстве” Платона третье сословие (землевладельцев и ремесленников) является низшим, едва достойным названия граждан; оно погружено в материальную работу и назначено к удовлетворению низших потребностей человека. “Третье сословие должно произведениями своих занятий – земледелием, промыслами и торговлею, доставлять средства к содержанию прочих сословий”.

Сословию правителей Платон уделяет значительно больше внимания, чем двум другим сословиям. Во главе государства, утверждал Платон, необходимо поставить философов, причастных к вечному благу и способных воплотить небесный мир идей в земной жизни. “Пока в государстве не будут царствовать философы либо так называемые нынешние цари и владыки не станут благородно и основательно философствовать, до тех пор государство не избавится от зол”. Но правители должны быть истинными философами, являющимися, по мнению Платона, теми, которые, взирая на вечные образцы явлений, познают самую истину, созерцая красоту добродетели, не только удивляются ей, но и всеми силами следуют за нею, и воплощают её в себе своими делами, которые богаты сколько знанием вечной истины, столько же и опытностью в употреблении вещей. Философ должен был обладать следующими качествами: мужество, разумность, рассудительность, великодушие, память, справедливость. Все эти качества Платон называет одним словом – добродетель. Кроме того, необходимо также “способность охранять законы и обычаи государства”.

“Стражи государства – раздражительная сторона человеческой души, назначенная для защиты прав и выполнения распоряжений природы разумной, должны получать такое воспитание и быть в такой степени образованным, чтобы, повинаясь мудрым внушениям правительства, легко

могли охранять благоденствие общества и мужественно предотвращать в нем как внешние, так и внутренние опасности.

Военное сословие должно состоять из лучших граждан, не имеющих никаких других обязанностей, кроме обязанности охранять государство от всякой грозящей ему опасности. Поэтому, избранные для этого люди должны быть вооружены и обучены борьбе не только против внешних врагов: они должны охранять родину также и от внутренних раздоров, поддерживать в ней порядок и повиновение законам. Граждане, предстоящие войти в сословие, должны отличаться телесными и душевными достоинствами. Со всеми качествами искусного воина они должны сочетать понимание государственных целей и внутренних отношений общественной жизни. «Единственным критерием подбора и воспитания стражей является наибольшая пригодность для охраны государства, требующая таких нравственных качеств, которыми обладают лишь немногие».

Главный источник социального зла Платон видит в частной собственности, которая настраивает людей друг против друга. «Уничтожение всей частной жизни, всех личных интересов, конечно, лишает человека многих удовольствий; но хорошо воспитанные воины, говорит Платон, находят свое счастье не в материальных наслаждениях, а в исполнении своего назначения». Уничтожив частную собственность, Платон упраздняет и семью, чтобы всецело заменить и семейные интересы общегосударственными.

Субъектом свободы и высшего совершенства оказывается у Платона не отдельная личность и даже не класс, а все общество, все государство в целом. Платон приносит в жертву своему государству человека, его счастье, его свободу и моральное совершенство. В социальной утопии Платона обнаруживаются идейные истоки тоталитаризма, где личность - винтик в механизме государства.

Коммунистические идеи Платона в «Государстве» критиковал Аристотель, аргументируя это тем, что «общение имуществ может вести лишь к непрерывным ссорам, вследствие неравного распределения пользования и труда».

И прав был Гегель, указав, что в «Государстве» Платона «все стороны, в которых утверждает себя единичность как таковая, растворяются во всеобщем, — все признаются лишь как всеобщие люди».

С течением времени Платон и сам охладевает к своей модели идеального государства после неудачной попытки реализовать ее на практике.

Более реалистичную модель государственного устройства Платон описывает в своем новом объемном произведении «Законы».

«Законы» — это огромное произведение в двенадцати книгах, по объему превышающее любой диалог Платона.

Разочаровавшись в возможности осуществления на практике идеала, изображенного в «Государстве», Платон в "Законах" отступает в ряде существенных положений от требований, выдвинутых в первом произведении. Это была попытка философа путем различного рода уступок приблизить свой идеал к действительности.

Реалистическая модель государства по формам правления является смешанной. Устройство совершенного государства в «Государстве» Платона возможно в виде монархии или аристократии. К отрицательному типу общественного устройства Платон относит тимократию, олигархию, демократию и тиранию, в порядке их порчи и очередности перехода от одного к другому.

В диалоге «Законы» Платон изображает «второй по достоинству» государственный строй, имеющий некоторые схожие черты с описанным в «Государстве» (равноправие женщин и мужчин, общественное воспитание детей и т.п.), вместе с тем, имеются и свои отличительные особенности:

1) Допускается частная собственность (кроме земельной) и индивидуальная семья.

2) Предусматривается «смешанная» форма правления, сочетающая в себе элементы демократии (выборы большинством голосов) и монархии (замещение должностей по заслугам и достоинству).

3) Большое внимание Платон уделяет вопросам о законах. Закон должен быть выше правителей. Основную ставку Платон делает на детальные и суровые законы, которые регламентируют публичную и частную жизнь людей.

4) В «законах» Платон формулирует причины неотвратимости наказания за совершенное преступление: «вообще никто никогда не должен оставаться безнаказанным за какой бы то ни было поступок».

5) Политические права граждан пропорциональны размерам их имущества.

На сегодняшний день многие из перечисленных признаков идеального государства по Платону просматриваются в политических режимах ряда государств, в частности стран Латинской Америки, Африки, а некоторые положения, например, о неотвратимости наказания - лежат в основе уголовных кодексов практически всех современных государств.

Платон был первооткрывателем в сфере философского освещения обширного комплекса политико-правовых вопросов, и разработка многих из них отмечена печатью его творческого гения. Многие положения о государстве и праве, высказанные Платоном в его учении, остаются актуальными и современными до наших дней.

22. Межнациональные отношения. Направления, формы, методы работы по управлению межнациональными связями

Межнациональные отношения — это отношения между людьми различных национальностей, которые являются гражданами одного государства или же отношения между различными нациями.

Формы межнациональных отношений:

- 1) мирное сотрудничество;
- 2) этнические конфликты.

Способы мирного сотрудничества:

1) Этническое смешивание — разные этнические группы стихийно смешиваются между собой на протяжении многих поколений и в результате образуют одну нацию. Происходит это обычно через межнациональные браки.

2) Этническое поглощение — представляет собой почти полное растворение одного народа (иногда нескольких народов) в другом. Существуют мирные и военные формы ассимиляции.

Этносоциальный (межнациональный) конфликт — это одна из форм отношений между национальными общностями, которая характеризуется их взаимными претензиями и открытым противостоянием друг другу, вплоть до вооружённых столкновений и войн.

Национальный вопрос — это вопрос об освобождении угнетённых народов, их самоопределении и преодолении этнического неравенства. **Корни национального вопроса** — в неравномерности социально-экономического и политического развития различных народов.

Причины межнациональных конфликтов:

- 1) несовпадение этнических и территориальных границ;
- 2) ухудшение экономического положения;
- 3) социальные противоречия;
- 4) национализм и шовинизм;
- 5) национальные и религиозные различия;
- 6) прошлые национальные обиды.

Национализм (фр. *nationalisme* от лат. *natio* — народ) — идеология и политика, ставящие интересы нации выше любых других экономических, социальных, политических интересов, стремление к национальной замкнутости, местничеству; недоверие к другим нациям, нередко перерастающее в межнациональную вражду.

Виды национализма:

- 1) **этнический** — борьба народа за национальное освобождение, обретение собственной государственности;
- 2) **державно-государственный** — стремление наций воплотить в жизнь свои национально-государственные интересы, нередко за счёт малых народов;
- 3) **бытовой** — проявление национальных чувств, враждебное отношение к инородцам, ксенофобия (от гр. *xenos* — чужой и *phobos* — страх).

Национализм может перерасти в свою крайне агрессивную форму — *шовинизм*. **Шовинизм** — политическая и идеологическая система взглядов и действий, обосновывающая исключительность той или иной нации, противопоставление её интересов другим нациям и народам, внедряющая в сознание людей неприязнь, а зачастую и ненависть к другим народам, разжигающая вражду между людьми различных национальностей и вероисповеданий, национальный экстремизм.

Одним из проявлений государственного национализма является **геноцид**.

Геноцид (от гр. *genos* — род и лат. — *caedere* — убивать) — преднамеренное и систематическое уничтожение отдельных групп населения по расовым, национальным или религиозным признакам, а также умышленное создание жизненных условий, рассчитанных на полное или частичное физическое уничтожение этих групп.

Гуманистические принципы политики в области межнациональных отношений:

- 1) отказ от насилия и принуждения;
- 2) поиск согласия на основе консенсуса всех участников;
- 3) признание прав и свобод человека важнейшей ценностью;
- 4) готовность к мирному урегулированию спорных проблем.

Конституционные принципы (основы) национальной политики в РФ.

Основные направления национальной политики в России:

- 1) Развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов РФ и целостности Российского государства.

2) Развитие национальных культур и языков народов РФ, укрепление духовной общности россиян.

3) Обеспечение политической и правовой защищённости малочисленных народов и национальных меньшинств.

4) Достижение и поддержание стабильности, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе.

5) Поддержка соотечественников, проживающих в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, а также в Латвийской, Литовской и Эстонской республиках, содействие развитию их связей с Россией.

Основные принципы национальной политики в России:

1) Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям.

2) Запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3) Сохранение целостности и неприкосновенности территории РФ.

4) Равноправие всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

5) Гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

6) Право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения.

7) Содействие развитию национальных культур и языков народов России.

8) Своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов.

9) Запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

10) Защита прав и интересов граждан РФ за её пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права.

23. Проблемы демографии в России. Пути их решения

Демографическая проблема – глобальная проблема человечества, связанная с продолжающимся значительным приростом населения Земли, опережающим рост экономического благосостояния, в результате чего обостряются продовольственная и другие проблемы, угрожающие жизни населения в этих странах. Под демографической проблемой может пониматься как убыль населения, так и перенаселение.

Убыль населения – это ситуация, которая складывается в стране или регионе, когда рождаемость падает ниже уровня простого воспроизводства населения, а также ниже уровня смертности. Такая ситуация в данный момент складывается в России.

В случае перенаселения, под демографическим кризисом понимают несоответствие численности населения территории её способности обеспечить жителей жизненно необходимыми ресурсами. Чтобы проникнуть в суть понятия демографической проблемы, следует остановиться на описании составляющих её компонентов.

Депопуляция – систематическое уменьшение абсолютной численности населения какой-либо страны или региона (вырождение населения) как следствие суженного воспроизводства населения, когда последующие поколения численно меньше предыдущих. Под депопуляцией иногда понимают одну из форм демографического кризиса. Устойчивое превышение числа смертей над рожденьями как проявление депопуляции может быть следствием снижения интенсивности рождаемости и роста смертности, диспропорций возрастной структуры, влияния миграции, войн и других кризисных явлений.

Россия занимает 6–е место в мире по темпам сокращения численности населения среди 39 стран, где число жителей составляет 140 тыс. чело век и более — после Эстонии, Болгарии, Украины, Грузии и Гайаны.

Но по масштабам потерь Россия занимает первое место. Согласно прогнозам ООН, к середине настоящего столетия численность населения России может оказаться меньше 100 миллионов человек.

На 1 января 2002 года в России проживало 143 млн. 954 тыс. человек, что на 3 млн. человек меньше, чем по итогам предыдущей переписи. Однако реальная численность населения России за последние 10 лет уменьшилась почти на 10 млн. человек.

Большинство экспертов-демографов сходятся во мнении, что основной причиной демографического спада в нашей стране является причина низкой рождаемости, нежели внезапно высоким уровнем смертности, что также имеет влияние. То есть у потенциальных родителей возникают определённые сомнения в «целесообразности» рождения детей. И часто они вызваны исключительно экономическими причинами. В среднем ежегодно в России умирает до двух миллионов человек, чаще всего речь идет о трудоспособных гражданах. Причины преждевременной гибели в каждом случае разные, но чаще всего речь идет о преступлениях и катастрофах.

Проблемы демографии в России также коснулись и среднего возраста населения. В начале 2000 года было впервые замечено, что в стране на 560 тысяч пенсионеров больше, чем детей и подростков. Спустя еще семь лет разрыв увеличился на 7,5 миллиона человек, а к 2015 году уже перевалил планку за 10 миллионов.

При всем этом численность пенсионеров снижается достаточно незначительно, низкий уровень рождаемости при всем этом не способен изменить ситуацию в лучшую сторону. Средний возраст жителя России, по итогам переписи населения, прошедшей в 2011 году, составляет 39 лет, тогда как до этого был зафиксирован показатель в 37,7 лет.

Принятые меры.

В 2000 году Правительство РФ разработало и приняло концепцию демографической политики, которая должна действовать до конца 2015 года. Ее основной целью стала стабилизация общего числа граждан России и подготовка предпосылок, которые в дальнейшем приведут к стабильному демографическому росту в стране.

Демография населения России на тот момент оставляла желать лучшего, поэтому в качестве приоритетных задач были выбраны:

- 1) увеличение продолжительности жизни;
- 2) улучшение здоровья граждан;
- 3) сокращение травматизма и заболеваемости;
- 4) стимулирование рождаемости с помощью дополнительных социальных мер;
- 5) укрепление института семьи;
- 6) контроль над иммиграционными потоками.

Начиная с 2000-х годов, Правительством для реализации концепции постоянно разрабатывались мероприятия, которые ставили перед собой цель увеличить численность населения и продолжительность его жизни. В

частности, была внедрена программа по компенсационным выплатам, которые получали матери после рождения ребенка. Также активно внедрялись новые методики, позволяющие улучшить медицинское обслуживание, вести корректную профилактику массовых и хронических заболеваний.

24. Роль религии в упрочнении государственного строя

Связь государства с религией на протяжении истории носила достаточно сложный и подчас противоречивый характер. Эта связь приобретала самые разнообразные формы. Она выражалась то в противоборстве светской (государственной) и духовной (религиозной) властей за верховенство, то в их полном слиянии, то в их тесном союзе и взаимной поддержке, то в верховенстве церковной власти над государственной, то в верховенстве государственной власти над церковной.

Поскольку попытка киевского князя Владимира (980 - 1015 гг.) реформировать язычество оказалось невозможной, оставалось принять религию у соседей. Поскольку наиболее тесные отношения Киевская Русь поддерживала с христианскими странами, выбор князя остановился именно на христианстве. В качестве главной причины можно назвать потребность правящих слоев в новой идеологии: один Бог на Небе, один царь на Земле. С другой стороны, угнетенные искали и находили в ней утешение.

Церковь так же влияла на улучшение семейных отношений и вообще нравственности в русском обществе. В сферу её юрисдикции входили дела о разводах («распуты») двоежёнстве, нецерковных формах заключения брака («умыкание»), о браке в близких степенях родства. Столкнувшись с нормами обычного права, выработанного на Руси, церковь отобрала для применения в сферах семейного и брачного права те из них которые соответствовали государственному, классовому строю, христианским принципам. Это были нормы, способствующие выделению малой семьи, укреплению моногамии, прочности брака, частной собственности, подчинению центральной власти. Церковные организации играли огромную роль в распространении на Руси понятий добра, высокой нравственности, терпимости, прощения, человеколюбия, а это тоже способствовало распространению христианства, - ведь люди всегда тянулись к хорошему.

Религия и церковь, как правило, всегда играли важную роль в жизни общества, но не всегда занимали господствующее в нем положение и их взаимоотношения с государством не всегда строились одинаково. В зависимости от этого складывались различные типы государства. Современная отечественная теория государства и права, исходя из связи государства с религией, выделяет четыре типа государств: светские, клерикальные, теократические и атеистические.

В **светских** государствах взаимодействие государства с религией характеризуется тем, что все виды религиозных организаций отделены от государства. Для правового режима религии и церкви в светском государстве (его обычно называют режимом отделения церкви от государства) главным является следующее:

- 1) никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;
- 2) государство не вправе контролировать отношение своих граждан к религии;
- 3) религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом;
- 4) государство регулирует деятельность религиозных организаций, осуществляет за ними контроль, но не вмешивается в их внутреннюю деятельность, если не нарушается действующее законодательство;
- 5) государство не оказывает ни одной из конфессий ни материальной, ни финансовой, ни какой-либо другой помощи;
- 6) государство охраняет законную деятельность религиозных организаций, обеспечивает их равенство перед законом, провозглашает и юридически закрепляет свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними;
- 7) религиозные организации не могут участвовать в политической жизни общества, вмешиваться в дела государства и выполнять каких-либо государственных функций.

В настоящее время режим отделения церкви от государства и статус светского государства закреплены, как правило, в государствах с республиканской формой правления (Российской Федерации, Германии, Франции и др.)¹.

В **клерикальных** государствах связь государства с религией и религиозными организациями характеризуется режимом государственной религии и церкви. Данный режим проявляется в следующем:

¹ В Российской Федерации данный режим закреплен в ст. 14 и 28 Конституции РФ, а также Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г.

1) та или иная религия официально имеет статус государственной и занимает привилегированное положение по сравнению с другими конфессиями;

2) имеет место тесное сотрудничество государства и церкви в различных сферах общественной жизни (например, в воспитании подрастающего поколения);

3) за церковью государство признает право собственности на довольно широкий круг объектов (землю, здания, сооружения, предметы культа и т. д.);

4) церковь получает от государства различные субсидии и материальную помощь, налоговые льготы;

5) церковь наделяется рядом юридических полномочий (в основном в области брачно-семейных отношений);

6) церковь имеет право участвовать в политической жизни страны, а также имеет свое представительство в государственных органах.

К клерикальным государствам в настоящее время относятся Великобритания, где официальной государственной церковью является англиканская церковь, возглавляемая королевой, Дания, Норвегия, Швеция и некоторые другие.

В **теократических** государствах связь государства и религии является наиболее тесной. Здесь зачастую имеет место полное слияние государства с религией. В литературе в качестве основных отмечают следующие черты теократического государства:

1) государственная власть принадлежит церкви и государство, таким образом, выступает не только как политическая, но и как религиозная организация;

2) глава государства, как правило, одновременно является высшим религиозным деятелем, верховным священнослужителем, в руках которого сосредоточены значительные полномочия;

3) имеет место жесткая централизация государственного аппарата, отсутствует разделение властей;

4) создание политических партий, как правило, запрещено (Бутан, Иран, Непал, Саудовская Аравия);

5) существует примат религии над правом. Регулирование основных сторон общественной жизни осуществляется религиозными нормами, которые, по сути дела, и являются правом;

К теократическим государствам относятся Иран, Марокко, Пакистан, Саудовская Аравия и др.

Наконец, **атеистическим** государствам, так же как и светским, присущ режим отделения религии и церкви от государства. Однако здесь взаимодействие государства с религией и церковью нередко приобретает гипертрофированные формы: религиозные организации либо запрещаются, либо, так или иначе, преследуются властью.

Взаимодействие атеистических государств с религией и церковью обычно выражается в следующем:

- 1) религиозные организации либо запрещаются, либо находятся под жестким контролем государства;
- 2) церковь лишается экономической основы – своей собственности;
- 3) религиозные объединения не являются юридическими лицами и не могут совершать юридически значимых действий;
- 4) запрещается проведение в общественных местах религиозных проповедей, религиозных обрядов и ритуалов;
- 5) запрещается издание и распространение религиозной литературы;
- 6) нередко в отношении священнослужителей и даже верующих государство применяет репрессии;
- 7) свобода совести зачастую сводится к свободе пропаганды атеизма.

Государством воинствующего атеизма был Советский Союз (особенно в первые годы своего существования), а также некоторые социалистические страны. Например, в социалистической Албании Конституцией 1976 г. вообще была запрещена всякая религия.

ГЛАВА 2: ПАТРИОТИЗМ

1. Гражданское общество

Понятие **гражданского общества** (англ. *civil society*) имеет долгую и сложную историю. Оно вошло в употребление в 17–18 вв., и главный его смысл заключался в том, что сообщество граждан должно иметь свои законы и не зависеть от грубого произвола со стороны государства. Исторически это понятие восходит к семье латинских слов *civis*, *civilis*, *civitas* (гражданин, гражданский, город, государство), с чем связаны такие аспекты гражданского общества, как гражданство, гражданские обязанности и добродетели, цивилизованное поведение.

Основная проблема при попытках дать определение гражданского общества возникает из-за того, что гражданское общество имеет два разных аспекта, социальный и политический. Со времен Аристотеля и вплоть до Локка эти две сферы рассматривались в нераздельном единстве. Гражданского общества как такового словно бы вообще не существовало. Общность, государство были единым социальным и политическим целым. Общества были политическими обществами, и это положение все еще сохранялось в 1690, когда Джон Локк написал свой «Второй трактат о правлении». Одна из его глав названа «О политическом и гражданском обществе». Локк полагал, что общество в этом смысле отличается от природного состояния; оно существенным образом отличается от общности супругов, семьи. Кроме того, гражданское общество несовместимо с абсолютной монархией. Вместе с тем оно является политическим образованием («телом»); для Локка общественный договор и договор граждан с государством – одно и то же.

Спустя столетие терминология изменилась. В труде Адама Фергюсона «Опыт истории гражданского общества» (1767) отмечается разрыв между политической и социальной сферами. Примерно в то же время Дж. Мэдисон в своих статьях в «Федералисте» подчеркивал роль гражданского общества как противовеса произволу государства. Он считал, что гарантией от тирании большинства служит наличие в обществе различных групп с разнонаправленными интересами. В этом смысле гражданское общество стоит на страже прав человека.

В 19 и 20 вв. под гражданским обществом многие стали понимать просто человеческое сообщество; другие усматривали в нем элемент политической организации. Интересно, что одни видели в гражданском

обществе источник поддержки существующего политического строя, а другие – средоточие оппозиции. Так, в англосаксонском мире гражданское общество и государство обычно считались взаимодополняющими, а не враждебными друг другу силами, отчего понятие гражданского общества и утратило там свое специфическое значение. Во многих же европейских странах гражданское общество понималось как источник противостояния государству, поскольку там деятельность государства сводилась к вмешательству последнего в частную и корпоративную жизнь граждан.

В обоих случаях для гражданских обществ характерны три особенности. Во-первых, наличие множества ассоциаций или, в более общем плане, центров социальной власти. В этом смысле гражданское общество несовместимо с жесткой, единовластной государственной машиной. Во-вторых, относительная независимость этих центров социальной власти. В силу своей способности к самоорганизации эти центры власти противятся контролю со стороны государства. И в-третьих, чувство гражданской ответственности, а также цивилизованное поведение и активная гражданская позиция – все это необходимые элементы подлинно гражданского общества.

Одно из важнейших различий между странами выявляет ответ на вопрос: что возникло раньше – государство или гражданское общество? В США гражданское общество явно предшествовало государству. Смысл статей «Федералиста» заключался в том, чтобы оправдать хотя бы минимальные элементы федерального, т.е. центрального, правления. В Англии гражданское общество тоже возникло раньше, чем появилось эффективно действовавшее центральное правительство. Это справедливо и для некоторых других европейских стран, например для Швейцарии. Однако в остальных странах, особенно во Франции и Испании, а позже и в Португалии, государство укоренилось первым, и гражданскому обществу приходилось отвоевывать свои права в борьбе с не желавшим отдавать власть государством, пусть иногда и просвещенным.

Иммануил Кант – величайший теоретик гражданского общества. Кант расширил это понятие, говоря об обществе граждан мира, космополитов. Впрочем, Гегель с помощью своей диалектики вскоре разъяснил, что Кантово гражданское общество – всего лишь «момент» в историческом развитии, шаг вперед, преодоление природного состояния (тезис, или утверждение), однако и он обречен (антитезис, или отрицание). После этого обязательно наступает отрицание отрицания, или синтез (Гегель полагал, что синтез уже осуществился – в форме прусского государства). В любом случае

государство, по Гегелю, «действительность морального идеала», является высшей целью человеческой организации.

Стоит заметить, что и Кант и Гегель пользовались немецким выражением *bürgerliche Gesellschaft*, и двусмысленность слова *bürgerlich* («буржуазный», «гражданский») внесла некоторую путаницу в осмысление проблем гражданского общества в Центральной Европе. Эта двойственность позволила Марксу, не утруждая себя различием «гражданского» и «буржуазного», высмеивать и то и другое одновременно. В любом случае это дискредитировало понятие гражданского общества, связывая его с интересами одного класса – буржуазии. Выходило так, что государство представляло все сообщество в целом, а буржуазное гражданское общество – лишь одну его часть.

Получается, что «гражданское общество» (*civil society*) – специфически англосаксонское понятие. Оно легко переводится на романские языки, в других же языках правильное его осмысление сопряжено с трудностями.

Антитоталитаризм.

Первые исследователи тоталитаризма – Ханна Арендт и Франц Нейман, – говоря о социальных условиях, при которых к власти пришли нацисты и коммунисты, не употребляли термин «гражданское общество». Они считали разрушение гражданского общества одновременно предпосылкой успеха тоталитарных партий и целью самого тоталитарного правления. Нейман писал об «атомизации общества через уничтожение всех независимых общественных групп». Арендт также говорила об атомизации, вызванной устранением «перегородок между классами», что привело к превращению «больших групп населения, стоящих за каждой из партий, в гигантскую аморфную массу» обездоленных и потерявших надежду людей.

Можно поставить под сомнение утверждение о том, были ли Германия или Россия примерами атомизированных, аморфных массовых обществ, однако несомненно, что тоталитарные правители для консолидации своей власти пресекали любые проявления гражданского общества. Плюрализм, независимость и гражданская активность – первые враги тоталитарной власти. Поэтому плюрализм заменялся однопартийной системой, автономия – всепроникающим контролем, активность граждан – мобилизацией на службу власти предрерживающим.

Революционный подъем 1989 продемонстрировал, что гражданское общество в каких-то своих элементах сохранилось в странах Восточной и Центральной Европы. Оказалось, что оно может заявить о себе самым неожиданным образом. Известно, что церковь вряд ли может быть лидером в деле возрождения гражданского общества, особенно если она является потенциальным монополистом в той или иной стране. Однако в Польше альянс Католической церкви с «Солидарностью» подготовил почву для ликвидации власти номенклатуры. В Чехословакии эту роль сыграли писатели и художники; некоторые сыгравшие решающую роль митинги устраивались в театре «Латерна магика». Венгрия во многом похожа на Италию благодаря распространенности в этой стране социальных отношений, неподконтрольных государству. Именно в этих странах появились и окрепли ростки гражданского общества. Признаки гражданского общества обозначились даже в Лейпциге и других городах и районах Восточной Германии.

Создание гражданских обществ.

При тоталитарном режиме гражданское общество – естественный центр притяжения свободомыслящих людей и источник оппозиции. Это означает, что системы отношений и принципы объединения гражданского общества самопроизвольно формируются в противостоянии государству. Защищать гражданское общество – значит сопротивляться репрессиям со стороны государства. Такое положение крайне неблагоприятно сказалось на гражданских обществах в бывших тоталитарных странах. В открытых обществах живые гражданские структуры существуют независимо от того, противостоят они государству или поддерживают его: это обычная среда, в которой протекает повседневная жизнь людей. Разумеется, такие гражданские общества ограничивают притязания государства в отношении граждан, вместе с тем они также способствуют стабильности демократических правительств, создавая инфраструктуру для существования свободы. Некоторые страны оказались в благоприятном положении: инфраструктуры такого рода существовали в них на протяжении столетий. Многие другие страны вынуждены были создавать такие инфраструктуры на месте нацизма и коммунизма.

В деле создания гражданских обществ много трудностей, и самой серьезной является необходимость «смены ориентиров» после того, как гражданское общество перестает быть антагонистом государства. В

Германии смена «взгляда на вещи» долгое время представляла собой особенно трудную задачу, и даже «гражданские инициативы» 1970-х выдвигались, в сущности, в духе противодействия государству. Некоторые посткоммунистические страны, особенно Россия, столкнулись с аналогичными проблемами. В результате гражданское общество в России остается неразвитым даже спустя десять лет после провозглашенного отказа от коммунистического режима. Поэтому полезно будет сказать несколько слов о мерах, которые могли бы способствовать формированию гражданского общества.

После землетрясения 1985 мексиканское правительство было не в состоянии помочь тысячам горожан, лишившихся крова. Какое-то время люди ожидали поддержки, но затем решили помогать себе сами. Были созданы группы для восстановления разрушенных домов, возобновилась торговля. При этом возникли объединения соседей и другие группы, существующие по сей день. Взаимопомощь соседей и другие совместные меры по организации защиты от преступников и поддержанию порядка относятся к той же категории. Самоорганизация в критических ситуациях порождает не только гражданские ассоциации, но и особое отношение людей к происходящему.

Можно привести и другие примеры. Первый касается издательской деятельности. Одним из самых эффективных видов оппозиции в период позднего коммунизма в СССР был Самиздат – практика нелегальных публикаций и распространения запрещенной литературы. После ослабления государства в 1989 возникло множество разнообразных независимых изданий, что стало явным свидетельством возрождения свободы. Далеко не все эти издания выжили, большинство закрылось, главным образом по экономическим причинам. Свобода печати – одно из слабых мест гражданского общества; чтобы не погибнуть, она должна воспользоваться защитой со стороны государства. Конкурентный и плюралистичный рынок средств массовой информации и книг является краеугольным камнем современных гражданских обществ.

Законодательная база требуется также для появления достойного «третьего сектора» – добровольных союзов и благотворительных фондов, не относящихся ни к государственным учреждениям, ни к предпринимательской деятельности. Процветание «третьего сектора» – характерный признак существования подлинного гражданского общества.

Неверно рассматривать гражданское общество как нечто по сути своей «мягкое», а государство и предпринимательство – как нечто «жесткое». В развитых странах дух гражданского общества пронизывает и «жесткие» сегменты жизни. Элементом гражданского общества может служить сильная местная автономия, за которой стоят высокая степень собираемости налогов и законно избранная местная власть. Таким же элементом может быть высокоразвитый и гибкий мелкий бизнес. Иначе говоря, водораздел проходит не между «жесткими» и «мягкими» сегментами общественной жизни, а между централизованными и децентрализованными, федеральными и местными структурами.

Социальная солидарность.

Открытое общество и демократия являются, в сущности, всего лишь формами. Они предоставляют возможность свободы, но сами не создают межличностной солидарности или чувства принадлежности к общему делу. Свободные общества нуждаются в институциональной базе, которая позволила бы осуществлять необходимые социальные реформы, не прибегая к насилию; но им необходимо также чувство сплоченности, формирующее фундаментальные общие ценности. Открытое общество является как бы формой свободы; гражданское общество наполняет его содержанием, порождая атмосферу общественной солидарности. Это не просто сплоченность ради нее самой, которую мог бы породить, например, национализм или тоталитарное государство. Это сплоченность вокруг бескорыстной, добровольной, подлинно демократичной гражданской деятельности. Чтобы приблизиться к свободе, открытое общество должно стать гражданским обществом.

2. Концепция военно-патриотического воспитания молодежи

Данная концепция представляет собой современное понимание военно-патриотического воспитания как одного из приоритетных направлений деятельности государственных институтов в условиях реформирования общества, Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Содержание концепции раскрывается посредством изложения совокупности основных идей, положений, определяющих направленность, характер и другие компоненты воспитания патриотизма, готовности к достойному служению Отечеству у российской молодежи в современных условиях. При этом учитывается опыт и достижения прошлого, реалии и проблемы сегодняшнего дня, тенденции развития важнейших сфер нашей жизни.

Концепция представляет собой систематизированное и последовательное изложение теоретических основ военно-патриотического воспитания молодежи, обоснование его исходных установок, целей, содержания, задач, принципов, направлений, форм, методов, а также условий обеспечения эффективности этой деятельности в процессе взаимодействия ее субъектов — соответствующих министерств, ведомств, общественных объединений и организаций, органов местного самоуправления. Сущность этой деятельности определяется, с одной стороны, интересами и требованиями военной и других, связанных с ней, видов государственной службы к личности, с другой — интересами общества и самой личности, ее отношением к проблемам, решаемым государственными институтами в целях укрепления обороноспособности и безопасности страны.

Цель и задачи военно-патриотического воспитания.

Военно-патриотическое воспитание — многоплановая, систематическая, целенаправленная и скоординированная деятельность государственных органов, общественных объединений и организаций по формированию у молодежи высокого патриотического сознания, возвышенного чувства верности к своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга, важнейших конституционных обязанностей по защите интересов Родины.

Цель военно-патриотического воспитания — развитие у молодежи гражданственности, патриотизма как важнейших духовно-нравственных и социальных ценностей, формирование у нее профессионально значимых

качеств, умений и готовности к их активному проявлению в различных сферах жизни общества, особенно в процессе военной и других, связанных с ней, видов государственной службы, верности конституционному и воинскому долгу в условиях мирного и военного времени, высокой ответственности и дисциплинированности.

Для достижения этой цели требуется выполнение следующих основных задач:

- 1) проведение научно-обоснованной управленческой и организаторской деятельности по созданию условий для эффективного военно-патриотического воспитания молодежи;
- 2) утверждение в сознании и чувствах молодежи патриотических ценностей, взглядов и убеждений, уважения к культурному и историческому прошлому России, к традициям, повышению престижа государственной, особенно военной службы;
- 3) создание новой эффективной системы военно-патриотического воспитания, обеспечивающей оптимальные условия развития у молодежи верности к Отечеству, готовности к достойному служению обществу и государству, честному выполнению долга и служебных обязанностей;
- 4) создание механизма, обеспечивающего эффективное функционирование целостной системы военно-патриотического воспитания молодежи, в том числе проходящей службу в рядах Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Содержание военно-патриотического воспитания.

В содержании военно-патриотического воспитания можно выделить два основных, тесно взаимосвязанных между собой компонента. Первый из них характеризуется более широкой социально-педагогической направленностью. Он основывается на таких элементах, как: позитивные мировоззренческие взгляды и позиции по основным социальным, историческим, нравственным, политическим, военным и другим проблемам; важнейшие духовно-нравственные, деятельностные качества (любовь к Родине, уважение к законности, ответственность за выполнение конституционных обязанностей по защите Отечества и обеспечению безопасности его граждан и другие).

Социально-педагогический компонент содержания является доминирующим и составляет его ядро. Только сформировав личность гражданина и патриота России с присущими ему ценностями, взглядами, ориентациями, интересами, установками, мотивами деятельности и

поведения, можно рассчитывать на успешное решение более конкретных задач по подготовке к реализации функции защиты Отечества, к военной и другим, связанным с ней, видам государственной службы.

В современных условиях, когда решается проблема профессионализации личного состава Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, значительно возрастает роль и значение специфического компонента содержания военно-патриотического воспитания. Это предполагает его более глубокую и последовательную дифференциацию, основательную и всестороннюю разработку в соответствии с теми конкретными задачами (и прежде всего практического характера), которые возлагаются на защитников Отечества в процессе прохождения военной и других, связанных с ней видов государственной службы.

Специфический компонент военно-патриотического воспитания характеризуется значительно большей конкретной и деятельностной направленностью. Практическая реализация этого содержания призвана обеспечить: глубокое понимание каждым молодым человеком своей роли и места в служении Отечеству, основанном на высокой личной ответственности за выполнение требований военной и государственной службы; убежденность в необходимости выполнения функции защиты Отечества в современных условиях; формирование основных качеств, свойств, навыков, привычек, необходимых для успешного выполнения обязанностей в рядах Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Основой содержания специфического компонента является любовь к Отечеству, верность гражданскому и воинскому долгу, воинская честь, храбрость, стойкость, самоотверженность, доблесть, мужество, взаимовыручка.

В современных условиях в содержании военно-патриотического воспитания молодежи в качестве приоритетных выделяются следующие духовно-нравственные ценности:

- 1) гражданственность, надклассовость, надпартийность, надкорпоративность;
- 2) общенациональность в государственном масштабе;
- 3) приоритет общественно-государственных интересов над личными;
- 4) лояльность к основам государственного и общественного строя, к существующей политической системе;

- 5) патриотизм, преданность своему Отечеству;
- 6) преемственность, сохранение и развитие лучших традиций Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- 7) самоотверженность и способность к преодолению трудностей и лишений;
- 8) гуманизм и нравственность, чувство собственного достоинства;
- 9) социальная активность, ответственность, нетерпимость к нарушениям норм морали и права.

Основополагающие принципы и направления их реализации.

Среди основополагающих принципов военно-патриотического воспитания, представляющих собой исходные руководящие положения при осуществлении практической деятельности в этой сфере, выделяются: научность; гуманизм; демократизм; приоритетность исторического, культурного наследия России, ее духовных ценностей и традиций; системность, преемственность и непрерывность в развитии молодежи, с учетом особенностей ее различных категорий; многообразие форм, методов и средств, используемых в целях обеспечения эффективности воспитания; его направленность на развитие возможностей, способностей и качеств каждой личности на основе индивидуального подхода; тесная и неразрывная связь с другими видами воспитания.

Реализация этих принципов в процессе военно-патриотического воспитания молодежи призвана обеспечить развитие у нее нового, настоящего заинтересованного отношения к военной и государственной службе, готовности к достойному выполнению функции по защите Отечества и осуществляется по следующим основным направлениям:

Духовно-нравственное — осознание личностью высших ценностей, идеалов и ориентиров, социально значимых процессов и явлений реальной жизни, способность руководствоваться ими в качестве определяющих принципов, позиций в практической деятельности и поведении. Оно включает: развитие высокой культуры и образованности, осознание идеи, во имя которой проявляется готовность к достойному служению Отечеству, формирование высоконравственных, профессионально-этических норм поведения, качеств воинской чести, ответственности и коллективизма.

Историческое — познание наших корней, осознание неповторимости Отечества, его судьбы, неразрывности с ней, гордости за сопричастность к деяниям предков и современников и исторической ответственности за выполнение конституционного и воинского долга, политических и правовых

событий и процессов в обществе и государстве, военной политики, основных положений концепции безопасности страны и военной доктрины, места и роли Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в политической системе общества и государства.

Включает ознакомление с законами государства, особенно с правами и обязанностями гражданина России, с функциями и правовыми основами деятельности военной организации общества, осознание положений Военной присяги, воинских уставов, требований командиров, начальников, старших должностных лиц.

Патриотическое — воспитание важнейших духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, отражающих специфику формирования и развития нашего общества и государства, национального самосознания, образа жизни, миропонимания и судьбы россиян. Оно включает: беззаветную любовь и преданность своему Отечеству; гордость за принадлежность к великому народу, к его свершениям, испытаниям и проблемам; почитание национальных святынь и символов; готовность к достойному и самоотверженному служению обществу и государству.

Профессионально-деятельностное — формирование добросовестного и ответственного отношения к труду, связанному со служением Отечеству, стремления к активному проявлению профессионально-трудовых качеств в интересах успешного выполнения служебных обязанностей и поставленных задач. Оно включает: мотивы, цели и задачи, ценностные ориентации профессионально-деятельностной самореализации личности, профессиональные притязания и нацеленность на достижение высоких результатов деятельности, способность результативно и с высокой эффективностью выполнять служебные обязанности и достигать конкретных целей, умение прогнозировать и реализовывать планы своего профессионального роста.

Психологическое — формирование у молодежи высокой психологической устойчивости, готовности к выполнению сложных и ответственных задач в любых условиях обстановки, способности преодолевать тяготы и лишения военной и других видов государственной службы, важнейших психологических качеств, необходимых для успешной жизни и деятельности в коллективе подразделения, части. Оно включает: изучение и прогнозирование социально-психологических процессов в воинских и других коллективах; профилактику негативных явлений и проявлений девиантного поведения; снятие психологической напряженности,

преодоление стресса, формирование психологических качеств с учетом особенностей различных категорий личного состава, каждой личности; индивидуально-воспитательную работу в процессе профессионального отбора и на основе его результатов.

Воспитание на воинских традициях, представляющих собой устойчивые, исторически сложившиеся, передаваемые из поколения в поколение специфические формы отношений в военной организации общества в виде порядка, правил и норм поведения, духовных ценностей, нравственных установок и обычаев, связанных с выполнением учебно-боевых задач, организацией военной и других видов государственной службы и быта.

Важнейшими воинскими традициями, оказывающими наибольшее воспитательное воздействие на молодежь, являются: верность военной присяге, Боевому Знамени и Военно-Морскому флагу; служение интересам народа, а не отдельным политическим партиям и их лидерам; самоотверженность и самопожертвование в бою ради достижения общей победы; массовый героизм и мужество в период, когда решается судьба независимости Отечества; воинская доблесть, умение стойко переносить трудности военной службы; демократизм взаимоотношений между военнослужащими и взаимное доверие; гуманное отношение к поверженному врагу, населению зарубежных стран и пленным.

Все эти направления органически взаимосвязаны между собой, объединены в процессе практической деятельности целью, задачами, духовно-нравственными и мировоззренческими основами, принципами, формами и методами военно-патриотического воспитания.

Система военно-патриотического воспитания.

Цель, задачи, содержание и принципы военно-патриотического воспитания реализуются на практике посредством функционирования сложной разветвленной системы, включающей различные звенья, структуры, органы, все многообразие путей, форм, методов и средств осуществления этой деятельности.

Система военно-патриотической работы представляет собой установленные или сложившиеся порядок, содержание воспитательной деятельности на всех ее уровнях, начиная с первичного коллектива, группы и заканчивая высшими органами управления. Назначение системы состоит в обеспечении на практике комплексного учета всех факторов, влияющих на военно-патриотическое воспитание, в создании необходимых условий и

механизмов, способствующих повышению эффективности в процессе выполнения им задач в интересах общества, государства, укрепления Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Основным институтом, обеспечивающим организацию всей системы данного направления воспитания, ее функционирование и контроль за его эффективностью и конечными результатами, является государство. Оно организует процесс воспитания подрастающего поколения на уровне дошкольного и прежде всего семейного воспитания, школы, при получении профессионального образования, на уровне местных органов самоуправления, в министерствах, ведомствах и т.д. Военно-патриотическое воспитание молодежи — одно из направлений государственной молодежной политики России на этапе переходного периода и на долгосрочную перспективу.

Система военно-патриотического воспитания включает:

1) Формирование и развитие социально значимых ценностей, гражданственности и патриотизма в процессе воспитания и обучения в детских дошкольных учреждениях, в общеобразовательной и высшей школе, в других типах учебных заведений.

2) Массовую патриотическую и военно-патриотическую работу, организуемую и осуществляемую государственными и общественными органами и организациями, органами местной власти и управления, органами и организациями Вооруженных Сил, военкоматами, организациями и объединениями воинов запаса, ветеранов, правоохранительными органами и организациями, соответствующими структурами других войск, воинских формирований и органов, РОСТО, Госкомспорта, Минздрава, некоторыми общественными движениями и организациями молодежи и др. (патриотические и военно-патриотические, культурно-исторические и военно-исторические, военно-технические и военно-спортивные и другие клубы и объединения, специальные школы, курсы, различные кружки, спортивные секции; клубы, учебные пункты будущего воина, офицера; месячники и дни патриотической работы, вахты памяти, поисковая деятельность, военно-спортивные игры, походы и т.д.).

3) Деятельность средств массовой информации, творческих союзов, особенно работников культуры и искусства, соответствующих научных, молодежных ассоциаций, организаций, в той или иной мере направленную на рассмотрение, освещение и поиск решения проблем патриотического

воспитания, на формирование и развитие личности гражданина и защитника Отечества.

Организация и проведение военно-патриотической работы предполагает использование целого комплекса соответствующих форм, которые могут быть дифференцированы на три основные группы.

Первая группа, обусловленная общеразвивающим компонентом содержания военно-патриотического воспитания, включает в себя весьма обширные и многообразные формы общепатриотического характера. Они используются главным образом в условиях осуществляемого в системе учебно-воспитательных учреждений (всех основных уровней) процесса или в виде дополняющих его элементов (учебных занятий) по самым различным учебным дисциплинам, особенно гуманитарным, на специализированных факультетах, кружках, курсах, секциях и др.; беседы, утренники, вечера вопросов и ответов, «круглые столы», встречи с ветеранами, воинами запаса и военнослужащими; совершенствование учебно-материальной базы начального военного обучения и т.д.

Вторая группа, обусловленная спецификой содержания военно-патриотического воспитания, менее разнообразна и характеризуется большей военной и военно-прикладной направленностью. Эти формы, проводимые преимущественно в виде практических занятий, работ, различных игр и т.д., включают, в частности, ознакомление подростков и юношей с жизнью и деятельностью войск, с особенностями службы и быта военнослужащих (военно-технические кружки, тактические учения, тактико-строевые занятия, военно-спортивные игры, секции по военно-прикладным видам спорта и т.п.).

Наиболее перспективным в плане высокоэффективного выполнения задач военно-патриотического воспитания является применение комплексных комбинированных интегрированных форм, оптимально сочетающих как общее, так и специфическое в его содержании, образующих третью группу. К ней относятся такие формы, как оборонно-спортивный оздоровительный лагерь, учебно-полевые сборы, патриотические клубы и объединения различной направленности, университеты будущего воина, офицера, школы юных моряков, летчиков, пограничников, десантников и некоторые другие. Эти формы включают в себя различные многоплановые мероприятия, которые проводятся системно, с определенной цикличностью, в соответствии с научно обоснованными организационными условиями. Тем самым в значительной мере

преодолевается разрыв между теоретическими и практико-прикладными компонентами военно-патриотического воспитания, между его общеразвивающей направленностью и специфическими задачами.

Осуществление патриотического воспитания предполагает использование системы средств, которая включает три основных компонента: материально-технический, образовательный и организационный.

К материально-техническим средствам относятся учебные аудитории, классы и кабинеты для занятий по начальному военному обучению, музеи, места сражений, памятники, захоронения, специализированные школы, патриотические и военно-патриотические клубы, техника, специальное оборудование, оружие, макеты, учебные поля, спортивные городки, тир, тренажеры, а также соответствующие средства массовой информации, произведения литературы и искусства.

Образовательные средства включают основные теоретические и научно-практические рекомендации по организации и проведению военно-патриотического воспитания, по формированию взглядов, убеждений, потребностей и интересов, воспитанию любви к Родине, готовности к отстаиванию ее свободы и независимости, по выработке общественного мнения о проблеме обеспечения и укрепления стабильности и безопасности общества, о государственных и социальных институтах, участвующих в реализации функции защиты Отечества, о военной и альтернативной службе и др.

Организационные средства патриотического воспитания — это весь комплекс мероприятий, осуществляемых с использованием материально-технических и образовательных средств, проводимых в соответствующих формах, максимально реализующих общие и специфические задачи по формированию и развитию личности гражданина и патриота.

Все три группы средств патриотического воспитания тесно взаимосвязаны, дополняют друг друга и только комплексное их использование в процессе взаимодействия субъектов и объектов этой деятельности способствует достижению ее главной цели.

Основные направления и условия повышения эффективности системы военно-патриотического воспитания.

При определении основных направлений повышения эффективности системы военно-патриотического воспитания необходимо: а) исходить из наличия в российском обществе и его военной организации необходимых предпосылок, огромного не востребованного еще потенциала воспитания,

патриотизма, достойного служения Отечеству как реальной основы для создания условий для коренного улучшения этой деятельности; б) обеспечить тесную взаимосвязь в процессе воспитания различных, почти не связанных между собой, структур и органов управления воспитательной работой.

Эти направления должны быть обусловлены необходимостью преодоления деформированных и негативных сторон воспитания, испытывающего воздействие целого ряда неблагоприятных и даже противодействующих факторов.

Наконец, руководители и организаторы воспитательной работы должны иметь все условия, располагать всеми необходимыми средствами для эффективного использования качественно новых форм и методов этой деятельности в целях достижения ее конечного результата. В соответствии с этим можно выделить следующие основные направления и условия:

Информационно-разъяснительное обеспечение — утверждение патриотизма, конституционного долга, готовности к достойному служению Отечеству в качестве важнейших ценностей в сознании и чувствах молодежи, особенно в тесной связи с интересами государства и общества; активное использование в этих целях средств массовой информации, особенно военно-периодической печати, преодоление при этом сложившихся стереотипов и комплексов негативного плана.

Научно-теоретическое обеспечение — значительная активизация исследований в сфере военно-патриотического воспитания молодежи, использование результатов разработок в практической деятельности с целью ее коренного улучшения в условиях изменений, происходящих в обществе. Обоснование и обогащение содержания воспитательной работы посредством включения в него культурно-исторического, духовно-нравственного и других компонентов, важнейших достижений в области социально-гуманитарных наук, а также современной военной мысли.

Педагогическое и методическое обеспечение — фундаментальная разработка комплекса учебных и специальных программ и методик по организации и проведению военно-патриотической работы в ее различных формах, использование всего многообразия педагогических форм и средств с учетом особенностей той или иной категории молодежи. Развитие и совершенствование форм и методов военно-патриотического воспитания. Регулярное издание соответствующей литературы, освещающей эту сферу

деятельности с учетом инноваций, передового учебно-воспитательного опыта.

Обеспечение взаимодействия субъектов Федерации и их структур в системе военно-патриотического воспитания — повышение эффективности этой системы, функциональных возможностей ее основных субъектов, создание на уровне Федерации, регионов и местного самоуправления межведомственных и межрегиональных комиссий по реализации цели и задач по формированию у молодежи гражданственности, патриотизма, готовности к достойному служению Отечеству. Разработка модели реализации основных направлений деятельности по воспитанию молодежи в регионах Российской Федерации.

Организационные мероприятия — формирование специальных структур как ведомственных, так и особенно межведомственных для осуществления мер по активизации данного направления воспитания на всех уровнях этой деятельности в Российской Федерации с учетом обеспечения координации и взаимодействия между ее субъектами на принципах взаимозаинтересованного сотрудничества. Повышение уровня организации, улучшение функционирования как отдельных элементов системы, так и всей системы в целом. Обеспечение ее взаимосвязи и взаимодействия с системой образования, культуры, СМИ, военной организацией общества, другими элементами его государственной структуры и социальными институтами. Создание системы управления процессом воспитания в целях формирования и реализации общей стратегии в этой сфере деятельности, объединение усилий различных организаций, министерств и ведомств, а также оказание им помощи и поддержки.

Кадровое обеспечение — организация системы подготовки специалистов, способных эффективно, на уровне современных требований решать задачи воспитания у молодежи высокого патриотизма, готовности к достойному служению Отечеству. Этот процесс мог бы включать не только базовое обучение руководителей и организаторов воспитательной работы среди различных категорий молодежи, но и их предварительный подбор, переподготовку и систему повышения квалификации.

Реализация этих направлений и создание необходимых условий предполагает в качестве одного из первых шагов поиск и разработку принципиально новых подходов, внедрение которых способствовало бы созданию качественно иных основ воспитания патриотизма, готовности к достойному служению Отечеству. В более конкретном плане речь идет о

необходимости принятия на вооружение новой концепции военно-патриотического воспитания и долговременной комплексной целевой Программы, ориентированной на практическую реализацию основных положений этой концепции.

Данная концепция не претендует на полное и всестороннее решение вопросов, которые в ней представлены. Она ориентирована на переоценку и пересмотр ряда традиционных представлений, определений в одном из важнейших направлений воспитания и, следовательно, на создание условий для перемен в организации, формах и методах практической деятельности соответствующих социальных и государственных институтов, включая Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы.

При разработке концепции был использован ценный отечественный и зарубежный опыт в развитии у молодежи гражданственности, патриотизма, готовности к достойному служению Отечеству. Концепция имеет открытый характер, основывается на демократических началах и доступна для участия в ее совершенствовании и развитии различных научных и учебных заведений, общественных движений и объединений, регионов с собственными инициативами и проектами.

Реализация теоретических предложений и практических рекомендаций, изложенных в концепции, являющихся основой для решения важнейших задач воспитания молодежи, улучшения ее качественных характеристик, повышения уровня ее готовности к выполнению социально значимых функций в различных сферах жизни общества и его военной организации в интересах их успешного реформирования и укрепления, предполагает сосредоточение огромных усилий на всех уровнях и направлениях этой деятельности.

Необходимо сделать все возможное для того, чтобы становление и развитие каждого молодого человека как гражданина и патриота России обеспечивалось гармонично взаимодействующими в достижении данной цели социальными и государственными институтами, макро- и микроусловиями, факторами. Только в этом случае можно рассчитывать на успешное решение одной из наиболее важных проблем российского общества и его военной организации, значение которой в сложный и противоречивый период их развития трудно переоценить.

3. Патриотизм и критическое отношение к России, русскому народу — совместимы ли они?

Патриотизм, любовь к России, боль и тревога за нее красной нитью проходили сквозь рассуждения сколько-нибудь известных и влиятельных мыслителей России XX в., независимо от того, как именно каждый из них представлял себе и оценивал российский путь в истории. Патриотизм был самой общей ценностной предпосылкой более конкретных философско-исторических размышлений о русской идее.

В.В. Розанов, один из самых ярких и критически ориентированных авторов в русской философии, в сборнике "Мимолетное. 1915 год" писал: "Любить, верить и служить России — вот программа. Пусть это будет Ломоносовский путь". И никто из философов, споривших с Розановым, не возражал ему именно в данном пункте.

Преданность России, патриотизм свойствен и тем мыслителям, которые, подобно И. Ильину, были изгнаны с родной земли. В статье "О русской идее", опубликованной за рубежом в сборнике статей 1948— 1954 гг., Ильин писал: "Если нашему поколению выпало на долю жить в наиболее трудную и опасную эпоху русской истории, то это не может и не должно колебать наше разумение, нашу волю и наше служение России. Борьба русского народа за свободную и достойную жизнь на земле—продолжается. И ныне нам более, чем когда-нибудь, подобает верить в Россию, видеть ее духовную силу и своеобразие и выговаривать за нее, от ее лица и для ее будущих поколений, ее творческую идею".

А.Ф. Лосев, испытавший на себе превратности судьбы крупного, самобытного мыслителя, жившего в условиях советского режима, писал в 1941г.: "Любящий любит не потому, что любимое—высоко, велико, огромно. Родители любят детей, и дети любят родителей не за высшие добродетели, а потому что они друг другу родные. Благородный гражданин любит свою Родину также не за то, что она везде и всегда, во всем и непременно велика, высока, богата, прекрасна и пр. Нет. Мы знаем весь тернистый путь нашей страны; мы знаем многие и томительные годы борьбы, недостатка, страданий. Но для сына своей Родины все это — свое, неотъемлемое свое, родное: он с этим живет, с этим погибает; он и есть это самое, а это самое, родное, и есть он сам".

Тот же мотив — ощущение слитности человека, ищущего свое Я и свою индивидуальность, с Родиной, ее судьбой, как бы мучительна и тяжела

она ни была — развит в работе С. Булгакова (1871—1944) "Моя родина": "Нужно особое проникновение и, может быть, наиболее трудное и глубокое, чтобы познать самого себя в своей природной индивидуальности, уметь полюбить свое, род и родину, постигнуть в ней самого себя, узнать в ней свой образ Божий".

Но ни один из писателей и философов, о которых здесь шла и еще пойдет речь, не понимал российский патриотизм как некритическое принятие всего, что происходит с Россией и в России. Критический подход к российской действительности, "русскому национальному характеру" понимался многими философами нашего отечества не просто как совместимый с российским патриотизмом — он мыслился как неотъемлемое свойство и проявление этого патриотизма. В. Розанов писал: <<...болит душа за Россию... болит за её нигилизм. Если "да" (т.е. нигилизм) — тогда смерть, гроб. Тогда не нужно жизни, бытия. "Если Россия будет нигилистичной" — то России нужно перестать быть, и нужно желать, чтобы она перестала быть... Вот где зажата душа. Но как "нигилизм" пройдет, когда почти все нигилистично? даже мальчишки? гимназисты?». Не та же проблема мучит нас и сегодня?

И. Ильин, написавший о патриотизме (скажем в книге "Путь духовного обновления") немало вдохновенного и прекрасного, подразумевает под истинным патриотизмом непременно критическое отношение к тому, что в истории и в сегодняшней жизни Родины вызывает обоснованное недовольство. "Любить свой народ и верить в него, верить в то, что он справится со всеми историческими испытаниями, восстанет из крушения очистившимся и умудрившимся, — не значит закрывать себе глаза на его слабости, несовершенства, а может быть, и пороки. Принимать свой народ за воплощение полного и высшего совершенства на земле было бы сущим тщеславием, болезненным националистическим сомнением. Настоящий патриот видит не только духовные пути своего народа, но и его соблазны, слабости и несовершенства. Духовная любовь вообще не предается беспочвенной идеализации, но созерцает трезво и видит с предметной остротой. Любить свой народ не значит льстить ему или утаивать от него его слабые стороны, но честно и мужественно бороться с ними. Национальная гордость не должна вырождаться в тупое самомнение и плоское самодовольство; она должна внушать народу манию величия".

Ильин замечает, что для такого критического, т.е. подлинного, патриотизма нужны зоркость, правдивость и гражданское мужество. Он превосходно говорит о "соблазнах национализма" — о тенденции преувеличивать достоинства своего народа и сваливать всю ответственность за совершенное или так и не совершенное им "на иные "вечно злые" и "предательские силы". (Надо, однако, иметь в виду следующее чисто терминологическое противоречие: иногда И. Ильин употребляет понятие "национализм" и в ином смысле, по существу отождествляя его с патриотизмом.) "Путь к обновлению ведет через покаяние, очищение и самовоспитание", — эти слова выдающегося русского мыслителя остаются для нас актуальными.

Итак, в понимании не только совместимости, но и единства патриотизма и критического отношения к родной стране мы вряд ли обнаружим разногласия между выдающимися мыслителями России начала века. Однако в конкретном понимании проблематики, обнимаемой понятием "русская идея", разногласия между ними существуют. И. Ильин так определяет особенности своего подхода:

"Эта идея формулирует то, что русскому народу уже присуще, что составляет его благую силу, в чем он прав перед лицом Божиим и самобытен среди всех других народов. И в то же время эта идея указывает нам нашу историческую задачу и наш духовный путь; это то, что мы должны беречь и растить в себе, воспитывать в наших детях и в грядущих поколениях и довести до настоящей чистоты и полноты бытия — во всем, в нашей культуре и в нашем быту, в наших душах и в нашей вере, в наших учреждениях и законах. Русская идея есть нечто живое, простое и творческое. Россия жила ею во все свои вдохновенные часы, во все свои благие дни, во всех своих великих людях". Иными словами, под русской идеей И. Ильин понимает лишь все великое, благое и только позитивное, что есть в истории, судьбе, культуре и духе российского народа. Н. Бердяев, напротив, включает в совокупность проблем и линий исследования русской идеи не только благое, лучшее, "правое" — он считает, что подойти к разгадке тайны "русской души", самобытности пути России, можно лишь в случае, если сразу признать "антиномичность России, жуткую ее противоречивость. Тогда русское самосознание избавляется от лживых и фальшивых идеализации, от отталкивающего бахвальства, равно как и от бесхарактерного космополитического отрицания и иноземного рабства".

Самобытность "русского пути"?

Спор о самобытности России и ее исторического пути в начале XX в. в некоторых отношениях был связан с еще довольно значительным влиянием идей В. С. Соловьева. Немало видных философов, писателей, художников, религиозных деятелей объединилось в 1905 г. в "Общество памяти Вл. Соловьева" (оно просуществовало до 1918 г., когда было закрыто большевиками). Снова стала предметом дискуссий и соловьевская концепция "русской идеи" (о ней говорилось во второй книге нашего учебника, в главе, посвященной Вл. Соловьеву). При этом мнения участников дискуссии о смысле и значимости решений, предложенных В. С. Соловьевым, разделились.

Е.Н. Трубецкой — философ, который наиболее близко примыкал к идеям В. Соловьева и посвятил ему превосходное исследование "Миросозерцание Вл. Соловьева" (1913), в своем реферате "Старый и новый национальный мессианизм"¹ прежде всего подчеркнул роль великого мыслителя России в преодолении примитивного, по мнению Трубецкого, варианта националистического русского мессианизма. Последний строился на крайних антизападнических умонастроениях и на приписывании народу России, — в силу его "богоизбранности" и в силу того, что православие считалось единственно истинной формой христианства—исключительной роли в истории, роли народа-мессии. "К сожалению, — продолжал Е. Трубецкой, — сознание грехов и противоречий старого славянофильства не спасло самого Соловьева от того же рокового увлечения. В другой форме и у него воскресла старая традиционная мечта о третьем Риме и народе-богоносце".

Сам Е. Трубецкой решительно высказался против мессианского понимания роли русского народа в истории, хотя он, согласившись с теми, кто различал миссианизм (от слова "миссия") и мессианизм (от слова "мессия"), не отрицал, что Россия выполняет особую миссию, как выполняет свою миссию каждый из христианских народов. Трубецкой также всем сердцем принимал идею, весьма распространенную в России и XIX и XX в. —с христианством, и только с ним должны быть связаны русская идея и соответственно русский путь. Но этот путь, считал Е. Трубецкой, Россия должна проходить не в кичливом убеждении исключительного превосходства перед другими христианскими народами, как и народами нехристианскими, а в единстве и согласии с ними, что никак не отрицает

¹ Был прочитан на собрании Религиозно-философского общества 19 февраля 1912г.

самобытности, специфики русско-христианского пути. "Русское, — писал Е. Трубецкой, — не тождественно с христианским, а представляет собой чрезвычайно ценную национальную и индивидуальную особенность среди христианства, которая несомненно имеет универсальное, вселенское значение. Отрешившись от ложного антихристианского мессианизма, мы несомненно будем приведены к более христианскому решению национального вопроса. Мы увидим в России не единственный избранный народ, а один из народов, который вместе с другими призван делать великое дело Божие, восполняя свои ценные особенности столь же ценными качествами других народов-братьев". Трубецкой полагал, что Вл. Соловьев в конце жизни (в знаменитых "Трех разговорах") тоже нашел верное понимание проблемы; великий мыслитель избавился от ложного символа русского "народа-богоносца".

В реферате Е. Трубецкого вообще набросана широкая панорама споров по этому вопросу в русском обществе, в особенности среди известных философов и теологов. Он подвергает критике "серединный путь", избранный С.Н. Булгаковым, который, с одной стороны, видит родство национального мессианизма с тем, что обыкновенно называется национализмом. "Национальный аскетизм, — писал Булгаков в книге "Два града", — должен полагать границу национальному мессианизму, иначе превращающемуся в карикатурный отталкивающий национализм". С другой стороны, о. С. Булгаков, не без оснований указывающий на особенности восприятия, изображения и понимания Христа на Руси ("Русского Христа"), не учел, согласно Трубецкому, что "подлинный Христос соединяет вокруг себя в одних мыслях и в одном духе все народы". Е. Трубецкой резко обрушился на Н. Бердяева, который, по его мнению, заболел старой болезнью русского мессианизма. В связи с этим Трубецкой ссылаясь прежде всего на книгу Бердяева, посвященную А. С. Хомякову, на ряд других выступлений, в которых "антагонизм между национально-мессианским и вселенским сказывается в форме чрезвычайно яркой и определенной". Для подобных оценок бердяевской позиции перед первой мировой войной и особенно в военное время есть определенные основания. Бердяев не просто серьезно занялся проблемами, связанными с русской идеей, — он, действительно, отдал некоторую дань русскому мессианизму, что видно уже из его слов, процитированных ранее, и из того факта, что он чрезмерно увлекся старым славянофильством, способствуя, впрочем, углубленному пониманию противоречивости этого духовного феномена русской истории.

Е. Трубецкой верно подметил некоторые философские слабости позиции Бердяева и тем самым вскрыл неудовлетворительность и даже опасность идеи о "богоизбранности" русского народа. Бердяев отказался — и, по мнению Трубецкого, вовсе не случайно — от эмпирического, теоретического, философско-исторического обоснования русского мессианизма, отрекся даже от рациональной веры в эту идею. Он порекомендовал не что иное, как "мистическую интуицию", неподсудную дискурсивному доказательству и познанию. И хотя Трубецкой считал вполне понятным притязание каждого человека на то, чтобы именно его народ "занял первое место в Боге и после Бога", как философ он предупредил о возможности превращения такого языческого побуждения в идеологию, в философское убеждение: "Опасность велика: национализм уже не раз кружил русские головы обманчивой личиной правды; и дело всегда кончалось бесовским танцем". Правда, Трубецкой признает: "У Н.А. Бердяева до этого еще не дошло, но уже и у него замечаются зловещие признаки головокружения, вызванного русской национальной гордостью".

Но Е. Трубецкой отчасти был несправедлив в оценке книги Н. Бердяева о Хомякове и в особенности предложенного Бердяевым анализа русского пути и русского национального характера. "Антиномичность России, жуткую ее противоречивость", о которой уже упоминалось, Н. Бердяев анализирует с поистине бескомпромиссной философско-исторической и социально-психологической глубиной. "Противоречия русского бытия, — пишет он в работе "Душа России", — всегда находили себе отражение в русской литературе и русской философской мысли".

О каких же противоречиях, антиномиях российского бытия и русской мысли, стало быть, русского пути, ведет речь Бердяев?

Первая антиномия касается реального отношения народа к государственной власти, к исполнению и осуществлению ее, а также характеризующих ее оценок, мыслей, умонастроений. Одна сторона антиномии состоит в следующем: "Россия — самая безгосударственная, самая анархическая страна в мире. И русский народ — самый аполитический народ, никогда не умевший устраивать свою землю. Все подлинно русские, национальные наши писатели, мыслители, публицисты—все были безгосударственниками, своеобразными анархистами". Бердяев имеет в виду не только анархистов Бакунина и Кропоткина, но и славянофилов, Достоевского, Л. Толстого, революционаристских публицистов. Славянофилы, правда, радели за "державность" — в форме самодержавия.

Однако в глубине души они лелеяли идеал идеальной власти. "Русская душа хочет священной общности, богоизбранной власти. Природа русского народа осознается, как аскетическая, отрекающаяся от земных благ". Следствием таких анархических убеждений становится, верно заключает Бердяев, отнюдь не свобода, на которую как будто рассчитывают, и не "отчуждение" от "нечистой" власти. Как раз наоборот: "русская безгосударственность — не завоевание себе свободы, а отдание себя, свобода от активности". Российский анархизм носит в себе, по мнению Бердяева, не мужественное, а "мягкотелое женственное начало", и именно "пассивную, рецептивную женственность".

Отсюда и вторая сторона антиномии, которую не смогли принять в расчет славянофилы и другие идеологи ни с чем не сравнимого якобы "русского пути": "Россия — самая государственная и самая бюрократическая страна в мире; все в России превращается в орудие политики. Русский народ создал могущественнейшее в мире государство, величайшую империю... Почти не оставалось сил у русского народа для свободной творческой жизни, вся кровь шла на укрепление и защиту государства". С этим тесно связаны чудовищный бюрократизм, превратившийся в нечто самодовлеющее, презрение к достоинству и самостоятельности личности.

Вторая антиномия русского пути и русского национального характера относится как раз к проблеме национального русского начала или национализма. Одна сторона антиномии, по Бердяеву: "Россия — самая нешовинистическая страна в мире. Национализм у нас всегда производит впечатление чего-то нерусского, наносного, какой-то неметчины... Русские почти стыдятся того, что они русские; им чужда национальная гордость и часто даже — "увы! — чуждо национальное достоинство. Русскому народу не свойствен агрессивный национализм, склонности насильственной русификации. Русский не выдвигается, не выставляется, не презирает других. В русской стихии есть какое-то национальное бескорыстие, жертвенность, неведомая западным народам. Русская интеллигенция всегда с отвращением относилась к национализму и гнушалась им, как нечистью. Она исповедывала исключительно сверхнациональные идеалы". Именно в силу такого начала, жившего в русской душе, Россия, как отмечает Бердяев, нередко в своей и мировой истории становилась освободительницей народов, создавала предпосылки для совместной жизни на ее огромной территории самых разных наций, народностей, для взаимодействия и взаимооплодотворения культур. Бердяев не согласен и с теми, кто стремился

превратить Достоевского в заурядного славянофила-националиста. "Достоевский прямо провозгласил, что русский человек — всечеловек, что дух России — вселенский дух, и миссию России он понимал не так, как ее понимают националисты. Национализм новейшей формации есть несомненная европеизация России, консервативное западничество на русской почве".

Но есть и была, по Бердяеву, другая сторона антиномии: "Россия — самая националистическая страна в мире, страна невиданных эксцессов национализма, угнетения подвластных национальностей русификацией, страна национального бахвальства, страна, в которой все национализировано вплоть до вселенской церкви Христовой, страна, почитающая себя единственной призванной и отвергающая всю Европу как гниль и исчадие дьявола, обреченное на гибель. Обратной стороной русского смирения является необычайное русское самомнение". У тех же Достоевского и Вл. Соловьева Бердяев обнаруживает отдельные проявления самого "вульгарного" российского национализма и презрения к другим народам. "Россия, по духу своему призванная быть освободительницей народов, слишком часто бывала бытия, существования чего бы то ни было — отдельной вещи, индивида, страны, планеты, народа... — всегда уникальна, неповторима. У любой страны, включая Россию, — таково было простое социально-историческое следствие общеметафизического закона — уже пройденный, проходимый сегодня и пролагаемый в будущее путь может быть только особым, уникальным, неповторимым и для других государств, наций и для самой этой страны.

В-третьих, в философии уже была учтена та борьба против "диктата", "засилия всеобщего", в пользу особого, специфического, индивидуального, которую с успехом повели "возмутители спокойствия" в философии XIX в. — Шопенгауэр, Кьеркегор, Ницше, как раз на рубеже столетий и в начале XX в. приобретшие особую популярность в России.

Вот почему философы нашего отечества почти что не спорили о том, идет ли уже и пойдет ли в будущем Россия именно по своему, "русскому пути" или ей доведется лишь повторять, имитировать исторический путь, пройденный или недавно избранный другими народами. Путь есть и будет только "свой" — специфический, уникальный. Простое перенесение на русскую почву западного или восточного опыта с надеждой воспроизвести его максимально точно мало кому представлялось реальным. Трудно, если вообще возможно было оспаривать и прямо противоположный, на первый

взгляд, но столь же верный тезис — о том, что Россия не может не взаимодействовать с другими странами, не быть включенной в совокупное развитие европейских и азиатских стран, в мировую цивилизацию. Таковое взаимодействие России, населяющих ее народов — и с Европой, и с Азией, и с Америкой, и с народами других континентов — издревле имело место и никак не могло, в силу коренных законов человеческой истории, в какой-либо момент исчезнуть. Против такого рода исторических фактов никто из русских мыслителей и не возражал.

Спор состоял, как правило, в другом и касался целого ряда трудных и чрезвычайно важных философско-исторических, социально-психологических, политических, философско-правовых, культурологических и общеметафизических проблем.

А они, в свою очередь, объединялись в следующий основной вопрос:

Что плодотворнее для России — попытки изоляционизма или активного взаимодействия с Западом, с Европой?

Плодотворными ли для истории России были те этапы, когда она, не переставая (в силу ранее очерченных законов) идти по своему уникальному пути, обращала свои взоры на Запад и пыталась, учась у более цивилизованных западных стран, что-то заимствовать из их опыта? Или более благоприятными, отвечающими судьбе и чаяниям народа оказались как раз те эпохи, когда Россия (в силу внешних причин или следуя специально разработанной политике) была (относительно) изолирована от западного опыта и активного взаимодействия с Западом? Легко видеть, что по сравнению со спором славянофилов и западников в постановку проблемы вносилось мало нового — это было, скорее, продолжение и развитие на новом уровне старой дискуссии.

Правда, нельзя не учитывать и специфических нюансов, которые в прежнее идейное противостояние внесла сама историческая обстановка в XX в. На протяжении этого столетия Россия была втянута либо во внутренние кровавые потрясения — революции, гражданскую войну, массовые репрессии "большевистского меньшинства" против действительного большинства народа, либо в две мировые или в локальные войны. И в основном (за исключением двух войн с Японией и интервенции в Афганистане) то были принесшие нашему народу неисчислимы бедствия войны, развязанные в Европе и ведшиеся в Европе, в том числе на европейской части России.

Это дало в руки сторонников националистического изоляционизма поистине козырные карты. Европейскую и вообще западную цивилизацию в этих условиях не представляло большого труда представить как сугубо разрушительную, милитаристскую, все попытки приобщаться к которой бессмысленны и губительны. Еще до того, как большевистская идеология придала националистическому изоляционизму формационно-классовую окраску (считалось, что Запад, вступивший в империалистическую стадию капитализма, загнивает и движется к своей окончательной гибели), концепции "заката Европы", приобретшие влияние и на самом Западе, нашли в России повсеместное распространение. Понятие "цивилизация" сделалось — в немалой степени под влиянием западной мысли, например, книги О. Шпенглера "Закат Европы" — чуть ли не бранным словом. Поэтому широко распространилось мнение, что цивилизационная отсталость России, которую мало кто оспаривал, это вовсе не недостаток, требующий преодоления в изнурительной погоне за Западом, а черта "русского пути", нуждающаяся в сохранении, консервации — в качестве отличия духа русской аскезы, равнодушия русских людей к материальным благам и их устремления к божественному, от потребительно-мещанских ориентации, целиком победивших-де западное, в частности европейское сознание.

Но, пожалуй, особенно бурными споры о русской идее в сравнении с "духом" Запада, в соотношении с европейской цивилизацией стали в годы первой мировой войны.

«Подъем русской мысли в начале мировой войны, — пишет известный современный исследователь русской истории, культуры, философии С. С. Хоружий, — с неизбежностью сосредотачивался вокруг историософских, культурософских, национальных проблем. Опыт войны делал необходимым заново обзреть и утвердить позиции русской философии во всех классических темах национального самосознания: о духовных основах русской истории, об особенностях духовно-душевного склада русского человека, о положении России в космосе наций и культур. И философия отозвалась с удивительной быстротой. В первые же месяцы войны прошло множество дискуссий и заседаний, прочитано было множество докладов и лекций на все поднятые войной темы философии и культуры. Все или почти все известные русские философы выпустили в свет, не говоря о статьях, отдельные, хоть и небольшие, книжки о духовной ситуации и ее проблемах. Самой значительной частью этой литературы стала серия "Война и культура", выпущенная издательством Сытина в Москве. В

нее вошли восемь брошюр, составивших в своей совокупности как бы соборное суждение о смысле совершающихся событий; авторами были Бердяев, Булгаков, Евг. Трубецкой (которому принадлежали две брошюры), В. Эрна, И. Ильин, С. Дурылин и А. Глинка-Волжский. Петроград откликнулся публикацией "военного выпуска" "Записок Петроградского религиозно-философского общества" с докладами Д. Мережковского, З. Гиппиус, А. Мейера, С. Соловьева, С. Гессена и обширными прениями по ним. В. В. Розанов выпустил целый том статей "Война 1914 года и русское возрождение", на который вскоре последовала отповедь Бердяева "О вечно бабьем в русской душе". Появился философский сборник "Проблемы мировой войны"... — всего не перечислить, и мы называем только самое основное». В "московской" трактовке, представленной серией "Война и культура", была четко заявлена (по мнению С. С. Хоружего и ряда других современных исследователей) "неославянофильская" позиция, еще и раньше, до постепенно назревавшей войны, разделяемая и развиваемая авторами журнала "Путь". «Фразу Булгакова: "Запад сказал уже все, что имел сказать", можно найти,—продолжает С. С. Хоружий,— в десятках вариантов у дюжин авторов. И в качестве образца, модели российского развития Запад уже оказывался решительно непригоден. "Западничество умерло навсегда под ударами тевтонского кулака", — писал Булгаков в той же статье "Родина". Напротив, Россия, сумевшая преодолеть раскол общества, проявляющая героизм на фронте, вновь черпающая силу и вдохновение у национальных святынь, явно стояла на пороге светлого будущего. Ей предстоял расцвет, и роль ее в мировой жизни и культуре должна была стать главенствующей. "Ex oriente lux (с Востока — свет). Теперь Россия призвана духовно вести европейские народы" — с неотразимой логикой продвигалась мысль Булгакова. И эта идея послевоенного наступления новой эпохи, отмеченной первенством России, также была подхвачена многими. Жизнь, таким образом, оправдывала все ожидания, все классические положения славянофильства. Крылатым словом момента стало название брошюры Владимира Эрна "Время славянофильствует"».

Время, по крайней мере в Московском кружке философов, действительно "славянофильствовало" — и способствовало возрождению не просто вполне понятного, пробужденного войной патриотизма, но и настроений, которые не делали чести выдающимся мыслителям: нового мессианизма, склонности перечеркивать культурное значение немецкого духа и немецкой культуры из-за преимущественного акцентирования

милитаристских "германизма", "тевтонизма". Естественный для военного времени, но слишком шумный патриотизм, перемешанный с мессианскими надеждами, делал вообще-то прозорливых, но здесь как бы ослепших российских интеллигентов слишком доверчивыми к версии о быстрой и окончательной "смерти Запада", его культуры и цивилизации, а значит, об окончательном решении "спора" между загнившим Западом и расцветающей Россией в пользу последней. Как все далее случилось, хорошо известно: Германия войну проиграла, однако культура, цивилизация этой страны и Европы в целом не погибли. Что же до утверждений неославянофилов о процветании и блестящем будущем и мировой руководящей роли России, то они в очередной раз разбились о разруху, революцию, гражданскую войну... И это был не последний исторический эпизод, когда народ российский, движимый идеями патриотизма, мировой освободительной миссии, интеллигенты пытались направить против агрессивного "германизма" — в надежде на небывалое послевоенное обновление и в убеждении, что "загнивающий" Запад потерпит окончательное крушение. Удивительно, но после стольких неудачных исторических уроков сходная схема: Россия есть спасительница и освободительница якобы доживающей последние дни "дьявольской" Европы с ее насквозь прогнившими религией, культурой, философией — снова имеет у нас хождение по обеим столицам и провинциям, снова отравляет умы несбыточными националистическими иллюзиями.

Впрочем, как показали отечественные исследователи, отнюдь не вся Россия во время первой мировой войны поддержала недальновидный мессианизм и конъюнктурный антиевропеизм, антигерманизм некоторых философов московской "неославянофильской группы". Иные настроения были распространены, например, в Петрограде. Д. Мережковский сделал доклад "О религиозной лжи национализма", в котором утверждал, что национализм немецкий и российский — копии друг друга и предостерегал против огульного обвинения немецкого духа, культуры Германии исключительно в милитаристской ориентации.

Как бывает в такого рода спорах, стороны не всегда замечали тонкости и нюансы в позициях противников. Так, критикуя В. Эрна, Д. Мережковский выдвинул немало справедливых критических замечаний. Однако он не заметил, что у "славянофильствующего" автора в его дискуссионной работе содержалось немало ценных идей и размышлений о единстве России с той Европой, которая противостояла разгулу милитаризма.

«С этой Европой подвига и героизма, с Европою веры и жертвы, с Европою веры и жертвы, с Европою благородства и прямоты мы можем вместе, единым сердцем и единым духом, творить единое "вселенское дело"».

Но в общем и целом предвоенное и военное время, как и эпоха Октябрьской революции, гражданской войны, большевистской диктатуры, второй мировой войны в значительной степени способствовали произрастанию на российской почве изоляционистских по отношению к Западу идей, мифологем, умонастроений. Изоляционизм использовал самые разные образы, выдвигал различные обоснования. Наиболее общей формулой изоляционизма сделалось убеждение, что при всяком активном сотрудничестве с Западом, при попытках извлечь что-то из хозяйственно-экономического, научно-технического и тем более культурно-просветительского опыта Запада (под которым все чаще понимали не только Европу, но и США) — Россия или решительно проигрывала, скатываясь на чуждый ей путь, или рождала нежизнеспособные "антирусские" суррогаты типа империи и реформ Петра Великого. Более "слабой" версией изоляционистского тезиса была мысль о том, что у Запада есть чему поучиться лишь в научно-техническом или, скорее, чисто техническом отношении. Так, в 1915 г. малоизвестный сейчас философ А. К. Топорков писал в статье "Идея славянского возрождения" (под псевдонимом А. Немов): "Западничество в настоящее время возможно не как общее мирозерцание, а лишь в узком и техническом смысле этого слова. И теперь и позже русские общественные деятели и техники будут посещать западные города, фабрики и заводы, знакомиться с устройством кооперативных товариществ и канализации и т.д., т.е. русские еще долго будут пользоваться опытами более зрелой и более мощной культуры Запада, но все эти вопросы частные и специальные, они не могут заменить более общих, более отвлеченных, быть может, но тем не менее гораздо более нужных, чем последние, — вопросов о целях и идеалах".

Между тем на Западе, продолжал Топорков, все более наблюдается "помрачение кумиров", там нет положительных идеалов, нет обобщающих идей, духовных авторитетов и т. д. Дух и культура на Западе находятся "в ущербе"; в ничтожнейшем состоянии пребывает философия и литература. Все подобные выводы автор делал без анализа и доказательств. Но если бы он захотел привести их, то нашел бы в изобилии в самой постоянно самокритичной западной философии, резко осуждавший и духовное состояние "старушки Европы", и прагматичного, занятого, де, лишь деньгами

и бизнесом Нового Света. Так поддерживалась давняя, сохранившаяся и до сего дня антизападническая тенденция, оправдывавшая и увековечивавшая худшие черты российского изоляционизма и мессианизма, а также постоянно примитизировавшая несомненно противоречивое, но живое и полнокровное развитие стран Запада.

Впрочем, "западническая" модель, пусть менее популярная и оттесняемая на задний план сменявшимися друг друга формами социально-политической конъюнктуры (от "славянофильского" патриотизма периода первой мировой через большевистско-коммунистическую враждебность к капиталистическим Европе и Америке до "антивестернизма" неонационалистов нашего времени), тоже не сходила со сцены российской культуры на протяжении всего XX в. Трагический парадокс: злая судьба, принявшая на этот раз форму большевистской власти, нанесла жесточайший удар и "неославянофилам" 1914—1917 гг., и интеллигентам-западникам, и представителям многих других оттенков русской мысли, либо уничтожив их, либо отослав насильственно в эмиграцию — все на тот же "продолжающий загнивать" Запад из так и не ставшей земным раем России. А там в трудном и противоречивом взаимодействии с западной мыслью продолжила свое развитие российская философия, что стало особенно важно и спасительно для философии религиозной и идеалистической, которая ушла в глубокое подполье на родине, где развился новый вид мессианизма, а именно коммунистически-большевистский. Однако и в условиях большевистской России ее историко-культурные связи с Европой и Америкой, т.е. с Западом, не прервались окончательно. Как бы ни были в этом отношении искажены и фальсифицированы в СССР образование и официальная культура, каким бы прочным ни оказался железный занавес — все же взаимодействие российского и западного духа продолжалось. Об издержках и потерях на этом труднейшем пути можно не говорить — они многочисленны и очевидны, не преодолены и до сих пор. И в пору, когда, казалось, рухнул железный занавес, обнажались рубцы от его многолетнего существования на теле российской культуры и в глубинах русских душ. Но это уже другая страница истории, и она потребует своего обстоятельного анализа, когда для этого накопится достаточный исторический материал.

Уже во время первой мировой войны, но в особенности в 20-е годы, когда на необозримых просторах бывшей Российской империи стал формироваться СССР, тема "Россия—Запад" по своей популярности и интересу для философии стала уступать место проблеме "Россия и Восток".

4. Природа русского патриотизма

Русский патриотизм — одно из самых загадочных явлений в истории России. Для европейца просто непонятно поведение русских людей. Его лишают всех гражданских прав, его жестоко эксплуатирует авторитарное, самодержавное государство, а он, вместо того, чтобы сбежать от его власти за рубеж или переметнуться на сторону первого же интервента, защищает это государство, да ещё и с невиданной стойкостью и упорством. Иностранцу, как правило, и невдомек, что русские люди защищают не только государственную власть в лице царя или императора (их, конечно, тоже), но и свою землю, землю русскую. И ради этой самой земли жертвовали всем, в т.ч. и жизнью.

Русский патриотизм, как особенное, уникальное явление, сформировался не сразу, постепенно, под влиянием внешней угрозы. До XIV века патриотизм русских не сильно отличался от патриотизма европейцев.

Рождение великорусского патриотизма.

Победа на Куликовом поле была итогом общенародного напряжения сил. Эта победа, одержанная под руководством Москвы, и легла краеугольным камнем в самое основание Московского государства. На Куликово поле собрались феодальные дружины и народные полки из разных русских земель, признавших верховенство московского князя, но обратно возвращалось в ореоле грозной славы войско единой Руси. Все города, села, деревни, откликнувшиеся на призыв великого князя, гордились своим участием в общерусском деле, своей сопричастностью к победе над Мамаем, и эта великая гордость отодвинула в сторону старый областной патриотизм, характерный для эпохи феодальной раздробленности. На его место встало чувство беспредельной любви к Отечеству и преданности великому князю всея Руси как живому олицетворению общерусского единства.

И именно на Куликовом поле впервые проявились те черты, что выделяют впоследствии Россию из Европы и придадут ей неповторимый национальный облик.

В домосковской Руси княжие «мужи» и «отроки» очень походят на западное рыцарство, а удельные князья — на герцогов, графов и маркизов. Русские дружинники в «Слове о полку Игореве» «рыщут по полю как серые волки, ища себе чести, а своему князю — славы». Именно личная воинская слава является высшим стимулом к действию как древнерусских, так и

западноевропейских феодалов. Подобно западному знатному барону, возглавляющему своих вассалов и озабоченному тем, как бы кто иной не опередил его в атаке на противника, русский князь всегда впереди своей дружины под знаменем, в ярком плаще, позолоченном шеломе, блестящих латах. Он, подавая пример личной храбрости, первым бросается в схватку, отыскивая среди врагов равного себе по положению и по удали. У древнерусских князей меч сам выскакивает из ножен, они крайне щепетильны в вопросах чести, обидчивы, самолюбивы, но после хорошей драки легко мирятся, проявляют великодушие к побежденному и нередко вместе с ним тут же, на поле боя, справляют тризну по убитым. Венгерский полководец XIII века говорит, что они «охочи к бою, стремительны на первый удар, но долго не выдерживают».

Москва выработала в русском народе боевую доблесть совсем иного рода. Он не хватается за меч при первом порыве, но зато и не вкладывает его обратно до тех пор, пока не добьется своего. Слова летописца об одном из первых московских князей, Симеоне Гордом, который «не любил неправды и крамолы и всех виновных сам наказывал, пил мед и пиво, по не напивался допьяна и терпеть не мог пьяных, не любил войны, но войско держал наготове», хорошо подходят и к его преемникам. Характерно то, что русские летописи и повести о Мамаевом побоище подчеркивают «кротость» и «богобоязненность» Дмитрия Ивановича, стремившегося к «мирному докончанию» с Золотой Ордой, то есть, говоря современным языком, к политическому решению спора. Позднее московский книжник XVI века пишет о том, какие многие «обиды» претерпел миролюбивый Иван Васильевич Грозный от ливонских немцев, — это было идеологическим обоснованием Ливонской войны. Для западного хроникера такой прием был бы немыслим: изображение своего государя кротким агнцем, терпеливо сносящим многие обиды, само по себе в глазах общественного мнения было крайне обидным. Но в том-то все и дело, что постоянно воюющая Московия, эта военная держава, по преимуществу, ее люд, — не ищут войны. Им нужно убедиться в том, что действительно не осталось никакой возможности для мирного урегулирования конфликта, чтобы опять взяться за оружие с тяжким вздохом, но со спокойной совестью.

Отсюда наблюдающееся на протяжении веков глубокое различие между Россией и Западом как в их отношении к вопросам войны и мира, так и в воинском темпераменте.

Отличия русского патриотизма от западноевропейского

С Куликовской битвы, отныне и впредь, Россия будет требовать от своих сынов не личного бесстрашия (оно разумеется само собой и в доказательствах не нуждается), но беспрекословного выполнения воинского долга, умения побеждать и умирать в строю. Эти традиции в корне отличны от рыцарского духа, проникшего впоследствии и в регулярные армии Запада, но родственны чувству, некогда вдохновлявшему римские легионы. Если западноевропейским рыцарям, по замечанию Г. Дельбрюка, важна не столько общая победа, сколько победные лавры, сорванные лично для себя, то характерной чертой русского воинского духа становится вслед за Дмитрием Донским скромное мужество: русским ратным людям довольно и победы общей, одной на всех. Не энтузиазм, быстро вспыхивающий и легко угасающий, но спокойная готовность к выполнению воинского долга составляет основу этого вида мужества. Л. Н. Толстой, хорошо знавший русского солдата по Севастополю, отмечает: «Для него не нужны эффекты, речи, воинственные крики, песни и барабаны: для него нужны, напротив, спокойствие, порядок и отсутствие всего натянутого. В русском, настоящем русском солдате никогда не заметите хвастовства, ухарства, желания отуманиться, разгорячиться во время опасности: напротив, скромность, простота и способность видеть в опасности совсем другое, чем опасность, составляют отличительные черты его характера»¹.

Еще об одном отличии. На Западе отношения между сеньором и вассалом, между государем и сословиями, между королем и его наемным войском и т. д. строились на правовой основе. Обязанности уравнивались правами и, можно даже сказать, измерялись ими. Существовала, следовательно, социальная определенная мера долга как гражданского, так и воинского. В Московии такой меры не было и быть не могло. Здесь долг перед государством беспределен в принципе, а практически определялся нуждами обороны: пусть государь возьмет столько имущества, труда и крови, сколько потребуется для Отечества. Вот почему, произнося одни и те же слова, западноевропейцы и русские понимали их различно и в сходных ситуациях действовали подчас прямо противоположным образом.

В 1576 году шеститысячный русский отряд вторгается в Ливонию. Крепости Леаль, Лоде, Фикель, Габсаль сдаются ему без выстрела. Жители

¹ Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений. М.-Л., 1929. Т.2, С.183

Габсали, хорошо знакомые с нравами немецких ландскнехтов, с удивлением обнаруживают, что русские, вступив в город, не грабят и не насилуют. На радостях отцы города вечером после капитуляции устраивают пир с танцами, желая блеснуть перед «варварами» пышностью одежд и изяществом манер местных патрициев. «Варвары» были в самом деле поражены и переговаривались между собою: «Что за странный народ эти немцы! Если бы мы сдали без нужды такой город, то не смели бы поднять глаз на честного человека, а царь наш не знал бы, какой казнью нас казнить».

С одних и тех же крепостных стен для немецких бюргеров и русских ратных людей открывались совершенно разные виды: первые различали главным образом, как легко неприятелю взять Габсаль в кольцо блокады, а вторые прикидывали, сколько бы они положили в крепостной ров вражеских солдат, доводись им сесть в осаду.

Ливонский хронист Рюссов, ярый ненавистник московитов, тем не менее отдает им должное за стойкость, с которой они выдерживали осады: «Если русские добровольно сдадут крепость, как бы ничтожна она ни была, то не смеют показаться в своей земле, так как их умерщвляют с позором; в чужих же землях они не могут, да и не хотят оставаться. Поэтому они держатся в крепости до последнего человека, скорее согласятся погибнуть до единого, чем идти под конвоем в чужую землю. Немцу же решительно все равно, где бы ни жить, была бы только возможность вдоволь наедаться и напиваться. У русских считалось не только позором, но и смертным грехом сдать крепость».

На Западе давно утвердился взгляд, согласно которому оборона крепости имеет смысл и морально оправдана лишь в том случае, если защитники имеют шансы выжить. В противоположном случае, то есть если укрепления недостаточно надежны или гарнизон слишком малочислен, или не хватает военного снаряжения либо продуктов питания, или потеряна надежда на деблокирующий удар своей армии, или имеется еще какая-нибудь важная причина для капитуляции, оборона прекращается в бессмысленное кровопролитие. Именно так смотрела просвещенная Европа на фанатиков-испанцев, защищавших от наполеоновской армии Сарагосу. В капитуляции перед превосходящими силами противника не находили и не находят ничего предосудительного.

Вообще много внимания уделяется внешней стороне подобных актов. Вступление армии Наполеона и Вену в 1805 году, по описанию его участника, французского офицера, выглядело очень красиво.

«Жители обоих полов теснились в окнах; красивая национальная гвардия, расположенная на площадях в боевом порядке, отдавала нам честь, их знамена склонялись перед нашими орлами, а наши орлы — перед их знаменами. Ни малейший беспорядок не нарушал этого необыкновенного зрелища»¹.

В Пруссии все происходит столь же красиво. Штеттин, первоклассная крепость с многочисленным гарнизоном и сильной артиллерией, капитулирует перед полком французской кавалерии. Под угрозой бомбардировки сдается Магдебург. Его гарнизон после того, как сложил оружие, проходит перед маршалом Неем под мелодичные звуки оркестра. Магистрат Берлина в пышном наряде преподносит Наполеону ключи города на бархатной подушке. Но и Париж в 1814 году не остается в долгу: как только стало известно, что штурм города не будет, а капитуляция подписана, нарядная веселая толпа заполняет бульвары для встречи победителей.

Вот этого русские никогда не могли понять. Не то чтобы они отказывались принимать капитуляции или нарушали их условия, но сами почему-то не хотели взывать к великодушию победителя. Европейцы же, со своей стороны, никак не могли уразуметь, что столь рыцарственные и гуманные обычаи могут быть не поняты или отвергнуты. Отсюда некоторые недоразумения. Так, Наполеон несколько часов ожидает ключей от Москвы на Поклонной горе, видимо, неправильно истолковав этимологию названия местности. До сих пор не вскрыты корни столь странной ошибки. Ни один русский город, лежащий на пути Великой армии, не подносил ей свои ключи. И в прошлом не было ничего похожего на европейские образцы. Неужели пожар Смоленска ничего не возвестил императору французов и ничего не напомнил?

«...С 21 сентября 1609 года по 3 июня 1611 года армия польского короля Сигизмунда осаждала Смоленск. За время осады успело рухнуть Московское государство: в 1610 году Василий Шуйский был свергнут с престола, бояре для защиты Москвы от Лжедмитрия впустили в нее польское войско гетмана Жолкевского и отправили в стан Сигизмунда посольство, чтобы просить у него сына, королевича Владислава, на русский трон. Сигизмунд соглашается, но требует от послов Смоленск. Послы передают его слова смолянам.

¹ Сорель А., Европа и Французская революция. СПб, 1908. Т.7, С.405

Так, совершенно неожиданно для защитников города им пришлось самим решать, продолжать ли оборону: или впустить Владислава с польским войском. Смоленяне согласились впустить Владислава как русского царя, но не как польского королевича, сопровождаемого польскими ратными людьми. Но на последнем настаивает Сигизмунд, это его последнее условие.

Над Смоленском не было уже верховной власти, церковь разрешила всех от клятвы верности низложенному царю, смоляне с крепостных стен видели пленного Шуйского в королевском лагере на пути в Варшаву — некому было «казнить их казнью» за сдачу города. Многие русские города признали Владислава царем, и поляки на этом основании называли жителей Смоленска изменниками. Все знали, что Смоленск — ключ к Москве, но зачем хранить ключ, когда сбит замок? К тому же город в течение года выдержал осаду, горел от раскаленных польских ядер, страдал из-за отсутствия соли и был поражен каким-то поветрием. Превосходство польской армии было очевидным, падение крепости оставалось лишь делом времени, так как неоткуда ждать помощи, а условия сдачи были милостивыми. Не пора ли подумать о жизни женщин и детей, прекратить бессмысленное кровопролитие? Дети боярские, дворяне и стрельцы колебались в ответе, воевода молчал, архиепископ безмолвствовал. Черные люди посадские, ремесленники и купцы настояли на обороне до Оконца, и Смоленск ответил королю: «Нет!» Перед русским посольством во главе с митрополитом Филаретом смоленские представители, дети боярские и дворяне, разъясняли, что хотя поляки в город и войдут, но важно, чтобы их, смолян, в том вины не было. Поэтому они решили: «Хотя в Смоленске наши матери и жены, и дети погибли, только бы на том стоять, чтобы польских и литовских людей в Смоленск не пустить».

Потом был приступ. Поляки, взорвав башню и часть стены, трижды вламывались в город и трижды откатывались назад. Потом вновь перешли к правильной осаде, днем и ночью засыпали Смоленск ядрами. Потом снова приступали к крепости, снова отступали, снова долбили ее Стены и башни из пушек, снова вели подкопы и взрывали укрепления. Так в течение еще одного нескончаемого года. К лету 1611 года число жителей сократилось с 80 до 8 тысяч душ, а оставшиеся в живых дошли до последней степени телесного и душевного изнурения. Когда 3 июня войско Сигизмунда вошло наконец в город через пролом, оно не встретило больше сопротивления: те смоляне, которым не вмогучу было видеть над Скавронковской башней польское знамя, заперлись в соборной церкви Богородицы и взорвали под

собой пороховые погреба, другим уже все было безразлично: безучастно смотрели они на входящих победителей. Сигизмунду передали ответ пленного смоленского воеводы Шеина на вопрос о том, кто советовал ему и помогал так долго держаться: «Никто особенно, никто не хотел сдаваться». Эти слова были правдой. Одного взгляда на лица русских ратных людей было довольно, чтобы понять, что брошенное где попало оружие не служило просьбой о пощаде. На них не было ни страха, ни надежды — ничего, кроме безмерной усталости. Им уже нечего было терять. Никто не упрекнул бы Сигизмунда, если бы он предал пленных мечу: не было капитуляции, не было условий сдачи, никто не просил о милости. Сигизмунд, однако, не захотел омрачать бойней радость победы и разрешил всем, кто не хочет перейти на королевскую службу, оставив оружие, покинуть Смоленск. Ушли все, кто еще мог идти. Опустив головы, не сказав слова благодарности за дарованные жизни...»¹.

Защитникам Смоленска мысли не могло прийти о том, что истинными победителями остались они. Однако это было именно так. Польская и литовская шляхта, истомленная долгой осадой, сразу же после взятия города разошлась по домам, несмотря на все уговоры и посулы короля. Сигизмунд с одними наемниками был не в состоянии продвинуться дальше в глубь России и оказать существенную помощь засевшему в Москве польскому войску. Восстановив укрепления и оставив в крепости гарнизон, он был вынужден вернуться в Варшаву. В России между тем начиналось народное движение за освобождение Москвы и восстановление Московского государства. Нужно было время, чтобы оно разрослось и набрало силу. Верный Смоленск и послужил ему, сам того не ведая, надежным щитом.

Похожая ситуация произошла во время так называемой Смоленской войны 1632-1634 гг. между Россией и Речью Посполитой. Русская армия была окружена под Смоленском и была вынуждена капитулировать. Для польской армии дорога на Москву была открыта. Помешала сущая «мелочь».

«Зимой 1634 г., приняв капитуляцию остатков армии Шеина под Смоленском и большинства воевод порубежных городов, король польский и великий князь литовский Владислав двинул свои полки по московской дороге. Только Волконский, [князь Фёдор Фёдорович Волконский, командующий гарнизоном маленькой крепости Белая] со своими людьми

¹ Соловьёв С. М. История России с древнейших времен. М., 1960. Кн.4, С.547-641

отразил набеги казаков на Бельский уезд и разгромил посланные против него войска. Тогда вся королевская армия с мощной артиллерией двинулась на маленькую крепость.

... Во время наступления по русской земле король Владислав требовал «вернуть» ему обещанный в 1610 г. московский престол, упрекая бояр в нарушении клятвы. Еще не оправившись от разорения Смутного времени, Россия вновь стояла перед угрозой интервенции. Князь Волконский и защитники занятой им крепости Белой ни в тот момент, ни впоследствии так и не узнали о размерах грозившей Отечеству опасности. Содержание переговоров польского короля с царем Михаилом и боярами оставалось в секрете. Да и не с руки было боярам открывать, какое «страхование содеялось» в Думе от королевских угроз.

Укрепившемуся в маленькой деревянной крепости Волконскому казалось, что вся сила Владислава идет именно на него. Но за наивностью летописного рассказа скрыто и великое чувство ответственности за ту частицу русской земли, которую Федор Федорович пришел защищать...

Добровольная сдача Белой Владиславу имела бы не только военное, но и политическое значение, хотя король, вероятно, не склонен был его преувеличивать. Не собираясь задерживаться под городом, он заночевал в Михайловском монастыре и послал к Волконскому парламентариев...

Торопясь двинуться дальше, король указывал через своих посланцев на бессмысленность сопротивления, на пример разумной капитуляции не только крепостных гарнизонов многих городов, но и главной русской армии во главе с боярином М. Б. Шеиным. Подобные сравнения оскорбили Волконского. «Шеин мне не в образец! — отвечал князь королевским посланцам. — Угрозы ваши мне не страх внушают, но большую отвагу». Хорошо известная на Москве гордость князя вполне могла заставить его бросить вызов королю Речи Посполитой. Неприятель был не только разгневан, но, судя по запискам того времени, восхищён рыцарским ответом Волконского... Сам князь говорил о единодушной решимости всех без исключения «осадных сидельцев» стоять за свою землю насмерть

— Документы подтверждают, что не только дворяне, стрельцы и вяземские казаки, но и горожане недавно, в 1632 г., освобожденной от шляхты Белой и познавшие панскую неволю крестьяне Бельского уезда встали на защиту крепости...

«И помоляся на том все единодушно, и между себя все целовали святой и животворящий крест господень, и прося у Бога милости, засыпав врата градские, и сели насмерть».

Король понимал, что может блокировать крепость и двинуться на Москву, может достичь Москвы и даже заставить сдаться напуганных поражением Шеина бояр. Но все это пойдет прахом, если его не признает «земля», если Волконский, как когда-то его отец, кликнет ополчение, если поднимутся другие воеводы и горожане, служилые люди, встанут купцы, крестьяне и казаки. Непокорство Белой разбудило страшные воспоминания о земских ратниках, отнявших у Владислава уже почти занятое польско-литовскими войсками государство, Москву, Кремль. Соппротивление горстки защитников крепости было тем более «возмутительным», что они не могли ждать помощи или пощады и знали это, как знали в Смутное время защитники Троицы и Кириллова, взорвавшие себя в соборе жители Смоленска и бросившиеся сами в огонь стародубцы. Мог прийти Владиславу на память и Михаил Константинович Хромой Волконский, прозванный Орлом, который насмерть рубился в преданном воеводами Боровске и унес с собою немало вражеских душ. Отсюда следовало, что с Волконскими договориться трудно. Чтобы отогнать призрак народной войны, король должен был покарать непокорных, сурово и быстро.

Силы были столь неравны, что королевская армия должна была, казалось, просто смахнуть севшую за деревянными стенами кучку «безумцев». Но день за днем шли на приступ лучшие польские, литовские, немецкие полки, а крепость стояла. Владислав приказал перейти к осаде. Жолнеры и ландскнехты вырыли версты траншей и возвели десятки бастионов. Неделя за неделей били по крепости мощные осадные пушки и бомбарды. Город был уничтожен, но его гарнизон врылся в землю и «сидел насмерть».

На разрушенных и возводимых вновь укреплениях Белой — и под землей, в узких и долгих норах — шла неравная, но всё более страшная для врагов борьба. Люди Волконского завалили в подкопе двух польских ротмистров, не считая множества жолнеров. Немецкие мастера подняли в воздух несколько башен крепости вместе с защитниками. Бельские сидельцы отбили последовавший затем жестокий штурм и сами пошли на вылазку. Ошеломленный враг не успел взяться за оружие. В ночном бою Волконский уничтожил отборный полк Вейгера и ушел в крепость, захватив неприятельские знамена и пленных.

Речь шла уже о воинской чести короля и всей Речи Посполитой. Владислав отбросил планы похода на Москву, отказался от претензий на русский престол. Он требовал у московских бояр только дани и сдачи Белой. К тому времени зимние морозы сменились весенними ливнями. Осаждающие и защитники Белой бились в залитых грязью шанцах и рвах. Оголодавшие польские гусары ходили на крепость в конном строю. Сам король съедал за обедом половину курицы, оставляя другую на ужин.

Несмотря на болезни, раны и непрерывные штурмы, Белая держалась. Ее защитники вызывали у шляхты почти суеверный ужас. У Волконского осталось в живых несколько десятков дворян, казаков и крестьян. Канцлер Радзивилл назвал крепость Красной, говоря, что она вся залита кровью...

Последние защитники Белой были готовы к смерти но, победив смерть, победили и врага. И неприятели, — писал Волконский со свойственной ему отныне простотой и скромностью, — «никакими своими вымыслами города не взяша. А под городом на приступах и на вылазках у короля многих польских, и литовских, и немецких людей побиша, а иных живых в город поимаша. И стоял король под городом 8 недель и 3 дня. И видя то, что многих у себя в полках людей потерял, а города не взял и некоторую прелесть не прельстил, отиде от города».

Федор Федорович не счел нужным выделить свои заслуги в общем подвиге, не написал и о том, что потрясенный мужеством «бельских сидельцев» Владислав заключил с Русью 20-летний Поляновский мир и отдал за развалины Белой город Серпейск, что, пристыженный, он вернулся восвояси, а Волконский торжественно вступил в Москву и повесил в Успенском соборе 8 взятых в бою вражеских знамен.

По Руси служили молебны за героев Бельской обороны. При передаче развалин Белой королевским эмиссарам, князь не оставил врагу своих соратников — бившихся в Белой крестьян Смоленского и Бельского уездов. Их приехало в Москву 47 человек. Волконский не упоминает и о том, что, зная его склонность к роскошным нарядам, царь Михаил Федорович торжественно пожаловал ему «шубу, атлас золотной», а к ней драгоценный кубок и вотчинную грамоту на 700 четвертей¹. Лишние слова не требовались — не одно десятилетие спустя в России помнили подвиг бельских сидельцев: даже в приказах упоминание о «бельской службишке» вызывало первоочередное внимание к просьбам ветеранов»².

¹ 450 га

² Чистякова Е.В., Богданов А.П. «Да будет потомкам явлено...». — М., 1988, С.14-18

Тот же дух пронизывает указы и распоряжения Петра 1. Пытаясь излечить свою армию от шока, полученного под Нарвой, Петр дает следующее указание: «Я приказываю вам стрелять во всякого, кто бежать будет, и даже убить меня самого, если я буду столь малодушен, что стану ретироваться от неприятеля». В составленном царем морском уставе говорится: «Все воинские корабли Российские не должны ни перед кем спускать флаги, вымпелы и марсели, под страхом лишения живота». Ни один европейский государь не отдавал никогда подобных распоряжений, ни один европейский морской устав не грозит смертной казнью за сдачу потерявшего боеспособность корабля.

Разная роль народа на войне.

Не только в понимании воинского долга отличалась Россия от Европы. Столь же глубоким было и различие в поведении мирных жителей во время войны. На Западе давным-давно установилось фактически, а затем было закреплено и в правовых нормах деление на «комбаттантов» (воинов) и «нон-комбаттантов» (обывателей). Первые должны по возможности щадить вторых, а вторые беспрекословно выполнять приказания первых, не вмешиваясь в их дела. Война — королевская забава; чернь имеет к ней отношение лишь постольку, поскольку оплачивает ее.

В XVIII веке швейцарский юрист Эмерик де Ваттель писал: «В настоящее время война ведется регулярными армиями; народ, крестьянство, горожане в ней не принимают участия и, как правило, не имеют причин бояться вражеского меча. Если только обыватели подчиняются тому, кто (в данный момент) является господином края, уплачивают возложенные на них контрибуции и воздерживаются от враждебных действий (по отношению к оккупантам), то они живут в безопасности — так, как будто между ними и неприятелем установлены дружественные отношения. Их право собственности остается священным. Крестьяне свободно приходят во вражеский лагерь для того, чтобы торговать продуктами своего производства, и их, насколько это возможно, ограждают от бедствий войны».

Пока Карл XII осаждал столицу Дании, датские крестьяне исправно снабжали шведские войска провиантом. Это в порядке вещей.

Когда испанцы поднялись на народную борьбу против наполеоновской армии, вся цивилизованная Европа осудила их «слепой фанатизм», предпочтя строить свои отношения с оккупационной французской армией по «датскому образцу».

Народные традиции Российского государства отличаются и этом смысле от западноевропейских. Одна из причин этого заключается в том, что простой, «черный» народ, обремененный налоговым тяглом, никогда не был полностью свободным и от обязанностей воинской службы. Не только дети боярские, дворяне и стрельцы, но и «черный» посадский люд вместе с черносошными крестьянами должен был оборонять крепостные стены «украинных» городов и засечные черты. Войско Стефана Батория в XVI веке во время осад русских городов имело против себя не только царские гарнизоны, но и всё «мирное» население, включая женщин и стариков, попов и монахов. В начале XVII века вновь возникает народное ополчение, чтобы очистить страну от польско-шведских интервентов. Вскоре после окончания Смуты воеводы отписывают царю с мест о том, что за неимением дворян и стрельцов они стоят против литовских ратных людей со своими «черными» людьми.

Вообще говоря, всякий раз, когда иностранная армия вторгалась в Россию, война неизбежно перерастала и народную. К 1812 году Смоленск, наверное, сам забыл об осаде 1609-1611 годов, но это не помешало его жителям пойти по пути их далеких предков; смоленские мещане, узнав, что армия Багратиона должна оставить город, помогают пожару, занявшемуся от французских ядер, распространиться шире; поджигают свои дома со всем скарбом; толпами уходят на восток вместе с армейскими обозами или расходятся по окрестным деревням, разнося с собой горящие угли народной войны. Крестьяне между тем, по словам Л. Н. Толстого, «не везли сена (французам) за хорошие деньги, которые им предлагали, а жгли его». Когда же французские фуражиры попытались воспрепятствовать этому, с их точки зрения, бессмысленному занятию, и ход пошли топоры и вилы.

Уинстон Черчилль находил, что русские всегда грешили идолопоклонством по отношению к своему государству.

«Каждый русский сознает себя частью всей державы, сознает родство свое со всем народонаселением. Оттого-то, где бы русский ни жил на огромных пространствах между Балтикой и Тихим океаном, он прислушивается, когда враги переходят русскую границу, и готов идти на помощь Москве так, как шел в 1612 и 1812 годах»¹.

«Есть страны, где части одного и того же народа готовы жертвовать областному интересу национальным единством. У нас этого никогда не было

¹ Герцен А.И. Сочинения. М., 1958. Т.7, С.192

(за исключением разве Новгорода): сознание национального единства всегда имело решительный перевес над провинциальными стремлениями... Распадение Руси на уделы было чисто следствием дележа между князьями... но не следствием стремлений самого русского народа. Удельная разрозненность не оставила никаких следов в понятиях народа, потому что никогда и не имела корней в его сердце...»¹.

Эта особенность русского народа хорошо сознавалась и его врагами. Отто Бисмарк предостерегал сторонников нападения на Россию: «Об этом можно было бы спорить в том случае, если бы такая война действительно могла привести к тому, что Россия была бы разгромлена. Но подобный результат даже и после самых блестящих побед лежит вне всякого вероятия. Даже самый благоприятный исход войны никогда не приведет к разложению основной силы России, которая зиждется на миллионах собственно русских... Эти последние, даже если их расчленить международными трактатами, так же быстро вновь соединятся друг с другом, как частицы разрезаемого кусочка ртути. Это неразрушимое государство русской нации, сильное своим климатом, своими пространствами и ограниченностью потребностей...»².

Вот, собственно, ключ к пресловутой русской загадке. Он кроется и особом отношении русского народа к своему государству, в безусловном, служении ему... Русские «чувствуют себя частицей одной державы». Для нее, если требовалось, они оставляли на произвол судьбы нажитое добро, поджигали свои дома, оставляли на гибель родных и близких, отдавали ей столько крови, сколько нужно, чтобы вызволить ее из беды. Взамен платы не спрашивали — они не наемники.

¹ Чернышевский Н. Г. Полное собрание сочинений. М., 1947. Т.3, С.570

² История дипломатии, т. 2. М.- Л., 1945, с.103

5. Российский патриотизм и патриотическое воспитание молодежи.

Понятие патриотизма

«Патриотизм есть любовь ко благу и славе Отечества и желание способствовать им во всех отношениях»

Н.М. Карамзин

Понятие патриотизма в Царской России

Многие общественные и государственные деятели, такие как Н.М. Карамзин, С.Н. Глинка, А.И. Тургенев, призывали через свое творчество «положить жизнь за Отечество», что тесно перекликается с Евангелием от Иоанна: «Нет больше той любви, как если кто положит душу свою за друзей своих».

Уже во времена Петра I патриотизм считается выше всех добродетелей и практически становится российской государственной идеологией, слова «Бог, Царь и Отечество» отражают главные ценности времени. Русский солдат служил не ради чести своей или императора, а в интересах Отечества. «Вот пришел час, который решит судьбу Отечества, — обращался Петр I к воинам перед Полтавской битвой. — И так не должны вы помышлять, что сражаетесь за Петра, но за государство, Петру врученное, за род свой, за Отечество... А о Петре ведайте, что ему жизнь его не дорога, только бы жила Россия в блаженстве и славе, для благосостояния вашего...»¹.

Но не только с военной службой связывали понятие патриотизма граждане Российской Империи. Гражданский патриотизм был распространен очень широко, и при этом имел черты «сознательного патриотизма», не имевшего ничего общего ни с ксенофобией, ни с антисемитизмом, ни с этническим национализмом. «Сознательный патриотизм» хорошо охарактеризовал великий русский патриот, философ Василий Розанов: «Счастливую и великую родину — любить не велика вещь. Мы должны ее любить именно когда она слаба, мала, унижена, наконец, глупа, наконец, даже порочна. Именно, именно когда наша мать «пьяна», лежит и вся запуталась в грехе, — мы и не должны отходить от нее».

Понятие патриотизма в советской России

В силу формирования и развития новых классовых, политических, идеологических и других признаков, в советское время Отечество стало определяться, прежде всего, как социалистическое, отражая при этом появление советской государственной общественной системы.

¹ Данный подход к военной службе был закреплен в Уставе воинском 1716 года, российских законах, а также в написанных лично Петром I «Учреждении к бою» и «Артикуле воинском»

Представители коммунистического движения, говоря о патриотизме, опираются на трактовку В.И. Ленина: «Патриотизм есть любовь к Родине, одно из самых глубоких чувств, закрепленных веками и тысячелетиями обособленных отечеств». В статье «О национальной гордости великороссов» Ленин дает определение пролетарского патриотизма: «Чуждо ли нам, сознательным великорусским пролетариям, чувство национальной гордости? Конечно, нет! Мы любим свой язык, свою родину, мы больше всего работаем над тем, чтобы ее трудящиеся массы (то есть 9/10 ее населения) поднять до сознательной жизни демократов и социалистов...».

В ходе Великой Отечественной войны, когда решался вопрос о судьбе нашего Отечества, народ и армия проявили небывалый по силе патриотизм, который явился основой духовно-нравственного превосходства над фашистской Германией. Вспоминая тяжелые дни сражения за Москву, Г.К. Жуков отмечал, что «не грязь и не морозы остановили гитлеровские войска после их прорыва к Вязьме и выхода на подступы к столице. Не погода, а люди, советские люди! Это были особые, незабываемые дни, когда единое для всего советского народа стремление отстоять Родину, и величайший патриотизм поднимали людей на подвиг».

Понятие патриотизма в православии

Вот что говорил о патриотизме Патриарх Алексий II:

«Патриотизм, несомненно, актуален. Это чувство, которое делает народ и каждого человека ответственным за жизнь страны. Без патриотизма нет такой ответственности. Если я не думаю о своём народе, то у меня нет дома, нет корней. Потому что дом — это не только комфорт, это ещё и ответственность за порядок в нем, это ответственность за детей, которые живут в этом доме. Человек без патриотизма, по сути, не имеет своей страны. А «человек мира» это то же самое, что бездомный человек.

Мне кажется, что чувство любви к собственному народу столь же естественно для человека, как и чувство любви к Богу. Его можно исказить. И человечество на протяжении своей истории не раз искажало чувство, вложенное Богом. Но оно есть.

И здесь ещё одно очень важно. Чувство патриотизма ни в коем случае нельзя смешивать с чувством враждебности к другим народам. Патриотизм в этом смысле созвучен Православию. Одна из самых главных заповедей христианства: не делай другому то, что ты не хочешь, чтобы делали тебе. Или как это звучит в православном вероучении словами Серафима Саровского: спасись сам, стяжи мирен дух, и тысячи вокруг тебя спасутся. То

же самое патриотизм. Не разрушай у других, а создай у себя. Тогда и другие будут относиться к тебе с уважением. Я думаю, что сегодня у нас это основная задача патриотов: созидание собственной страны».

Поместный Собор РПЦ 1990 года констатировал, что на протяжении тысячелетней истории Русская Православная Церковь воспитывала верующих в духе патриотизма и миролюбия. По определению Поместного Собора 1990 года, патриотизм «проявляет себя в бережном отношении к историческому наследию Отечества, в деятельной гражданственности, включающей сопричастность радостям и испытаниям своего народа, в ревностном и добросовестном труде, в попечении о нравственном состоянии общества, в заботе о сохранении природы».

Понятие патриотизма в современной России

В последнее десятилетие в России патриотизм стал одной из самых дискуссионных тем, широко обсуждаемых в различных сферах реформируемой российской государственности. Разброс мнений достаточно велик: от дискредитации патриотизма как аналога деструктивности и конфликтогенности с фашистским и расистским уклоном, до призывов первых лиц государства к единению российского народа на основе интеграционного потенциала патриотизма, принятия Государственных программ «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001 — 2005 годы» и «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006 – 2010 годы», а также «Концепции патриотического воспитания граждан Российской Федерации», в которой патриотизм определяется как «любовь к Родине, преданность своему Отечеству, стремление служить его интересам и готовность, вплоть до самопожертвования, к его защите».

Патриотизм неразрывно связан с интернационализмом, чужд национализму, сепаратизму и космополитизму. Патриотизм — это особая направленность самореализации и социального поведения граждан, критериями для которых являются любовь и служение Отечеству, обеспечение целостности и суверенитета России, ее национальная безопасность, устойчивое развитие, долг и ответственность, предполагающие приоритет общественных и государственных начал над индивидуальными интересами и устремлениями и выступающие как высший смысл жизни и деятельности личности, всех социальных групп и слоев общества.

Но, несмотря на то, что вышеперечисленные официальные документы четко очерчивают понятие патриотизма и его роль на современном этапе

развития российской государственности, в общественном сознании отношение к данному понятию далеко от однозначного. Что, в частности, демонстрируют высказывания различных политических и общественных деятелей.

Геннадий Зюганов: «Обращение к нашей истории, особенно к истории советского времени, позволяет сделать важный вывод: на каждом новом этапе развития происходило уточнение и наполнение идеи единства патриотизма и социализма. Мы, современные коммунисты-патриоты, коммунисты-государственники, являемся законными наследниками идеологии русского патриотического социализма. Эта идеология опирается на вековой жизненный опыт нашего народа, которому от века присущи и любовь к Родине, и жажда справедливости. Процветания и могущества Россия достигала только тогда, когда эта любовь и эта жажда соединялись в единый порыв. Поэтому и сегодня патриотизм и социализм должны идти рука об руку в деле возрождения Великой России».

Ирина Хакамада: «...Я отношусь к нетрадиционным патриотам, а именно, к тем людям, которые не связывают патриотизм с бездумной верой в собственное государство, а которые связывают свою судьбу со своей страной, потому что именно эта страна позволяет человеку реализовать себя, как свободную личность, и достоинство которого уважает власть».

Эдуард Лимонов: «...Власть имущие, которые в свое время совершили разрушение СССР, пользуясь демократической идеологией, теперь взяли на вооружение патриотическую идеологию и эксплуатируют ее. Хотя, на мой взгляд, им абсолютно безразлично, что эксплуатировать, кого и как».

Со своей стороны, представители партии «Единая Россия» призывают не размывать понятие патриотизма и не заниматься популизмом, а проводить взвешенную государственную политику в вопросах патриотического воспитания. Лидер партии Борис Грызлов связывает понятие патриотизма с историей и величием России: «Богатство России — это не только ее недра, не только и не столько нефть и газ, а огромный творческий потенциал российского народа, наше единство, наша любовь к Родине. Именно национальное единство и патриотизм не раз решали судьбу нашей страны. Благодаря народному единству и патриотизму Россия стала великой державой и останется такой на века».

В целом на сегодняшний день можно констатировать наличие значительного числа разнонаправленных мнений по вопросам патриотизма,

отсутствие в обществе единого понимания патриотического воспитания, а также недостаточную системность и четкость государственной политики в этой сфере. И это проблемы, которые ожидают своего решения.

Исторические и современные системы патриотического воспитания в России

«...Вопросы патриотического воспитания должны оставаться в центре внимания нашей государственной деятельности. Причем эта работа должна вестись, что называется, с пониманием ответственности задачи, она не должна быть шаблонной, она должна доходить до сердца. <...> Вопрос патриотического воспитания не может быть формальным, он должен именно соотносываться с личными представлениями каждого человека о его месте, с его восприятием страны, Родины. Поэтому, конечно, этим нужно заниматься, заниматься и в школе, и в студенческих коллективах, но заниматься так, чтобы это создавало соответствующее желание у наших молодых людей, школьников и студентов изучать историю страны, создавало ощущение причастности к сегодняшнему дню и гордости, конечно, за те события, которые были в прежний период»¹.

Патриотическое воспитание, являясь составной частью общего воспитательного процесса, представляет собой систематическую и целенаправленную деятельность органов государственной власти и общественных организаций по формированию у граждан высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины.

Современная российская система патриотического воспитания, в лице государственных и негосударственных организаций, представляет собой результат эволюции исторических форм патриотического воспитания, существовавших в нашей стране.

Система патриотического воспитания в Царской России

В дореволюционной России существовала система образовательных учреждений, позволяющих эффективно решать задачи патриотического воспитания. Данные учреждения успешно готовили для российского государства специалистов как военного дела, так и гражданско-государственной службы. Речь идет о системе кадетского образования и императорских лицеев.

¹ Д.А.Медведев. Из видеоконференции в приемной Президента России, 9 апреля 2009 г.

Кадетские корпуса в России начали создаваться в XVIII веке для подготовки молодых людей, прежде всего, к военной и гражданской службе. За годы своего существования в дореволюционный (до 1917 года) период кадетское образование претерпело ряд реформ, связанных с попытками создания стройной системы образования, построенной на единых принципах обучения и воспитания. В процессе реформ компонент военного образования то усиливался, то ослаблялся, но неизменно оставался важной отличительной чертой данного вида образовательных учреждений.

Уже в первом российском кадетском корпусе к преподаванию привлекались профессора Академии наук и учителя с университетским образованием, так как ставилась задача подготовки в данном учебном заведении высокообразованных граждан, способных к ответственной государственной службе.

По инициативе Петра I в 1701 году была учреждена «Навигационная школа», которая позже стала Морским кадетским корпусом. Первый собственно кадетский корпус в России был учрежден Императрицей Анной Иоанновной в 1731 году (Корпус кадетов шляхетских детей, позже переименованный в Сухопутный шляхетский кадетский корпус).

Помимо военных дисциплин, по примеру Дании и Пруссии, в программу данного учебного заведения были включены основы точных, естественных и гуманитарных наук. Это имело особое значение в связи с тем, что в России тех лет отсутствовало жесткое разделение на военную и гражданскую службу, часто военные переходили на гражданскую службу с сохранением и даже повышением ранга. Существовали случаи, когда кадетский корпус преобразовывался в гражданское учебное заведение, например в Санкт-Петербурге Горное училище стало Горным кадетским корпусом, а позже было преобразовано в Горный институт.

Самым элитным военно-учебным заведением Императорской России считался Пажеский Его Императорского Величества корпус. Он был создан еще в царствование Елизаветы Петровны в 1759 году, согласно именного указа, «Дабы те, пажи через то к постоянному и пристойному разуму и благородным поступкам наивяще преуспевали и от того учтивыми, приятными и во всем совершенными себя показать могли, как христианский закон и честная их природа повелевает». За свою более чем вековую историю Пажеский корпус воспитал сотни доблестных офицеров, государственных и общественных деятелей.

Помимо кадетских корпусов, развивались так называемые Императорские лицеи. Наиболее прославившийся из них — Императорский Царскосельский лицей, действовавший в Царском Селе с 1811 года, а с 1843 года находившийся в Санкт-Петербурге. В русской истории лицей известен, в первую очередь, как школа, воспитавшая А.С.Пушкина. Лицей был основан по распоряжению императора Александра I и предназначался для обучения дворянских детей. Программа была ориентирована в первую очередь на подготовку государственных чиновников высших рангов.

Система патриотического воспитания в советской России

В советское время централизованная система патриотического воспитания тесно перекликалась с идеологической составляющей политического режима, а также имела ряд отличий от царской системы. В целом можно выделить следующие системообразующие элементы:

- 1) воспитание в рамках октябратского — пионерского — комсомольского движений;
- 2) ДОСААФ СССР;
- 3) Суворовские и Нахимовские военные училища;
- 4) молодежные военно-патриотические объединения и клубы.

Октябраты, пионеры, комсомольцы

В 1923-24 гг. в Москве стали возникать первые группы октябрат, в которые принимались дети — ровесники Великой Октябрьской социалистической революции. В этих группах дети готовились ко вступлению во Всесоюзную пионерскую организацию имени В. И. Ленина. При вступлении в ряды октябрат детям выдавался нагрудный значок — пятиконечная рубиновая звезда с портретом Ленина в детстве. Символом группы был красный октябрьский флажок. Деятельность октябрат проходила преимущественно в игровой форме и организовывалась учителями и вожатыми. Ежегодно 16-22 апреля проводилась всесоюзная неделя октябрат. Для октябрат издавались всесоюзные («Весёлые картинки» и «Мурзилка») и республиканские журналы.

Пионерская организация в СССР была образована решением Всероссийской конференции комсомола 19 мая 1922 года. Формально приём осуществлялся на добровольной основе. В пионеры, как правило, принимались дети начиная с 9-летнего возраста (обычно в 3-4 классах советской средней школы) и состояли в ней до 13-14 летнего возраста, когда начинался приём в комсомол. Среди пионеров проводились различные организационные мероприятия: смотры, концерты, спортивные

соревнования, походы. Большую популярность приобрела военизированная детская игра «Зарница». Однако многие такие мероприятия были, по сути, излишне формальными.

В первую очередь пионерами становились отличники и активисты, затем остальные дети. Не брали в пионеры редко, обычно только отпетых хулиганов. Случались отказы по религиозным соображениям. В двадцатые-тридцатые годы пионеры обучали неграмотных, помогали взрослым организовывать детские дома, собирали средства в помощь рабочим зарубежных стран. В июле 1930 года пионеры рапортовали XVI съезду Коммунистической партии о своей работе: «Мы обучили грамоте свыше 1 000 000 неграмотных. Мы отправили в подшефные села 20 000 радиоприемников. Мы послали пионерам деревни свыше 500 000 книг...».

8 ноября 1942 года на Всесоюзный воскресник «Пионер – фронту» вышли отряды по всей стране. Ребята пилили дрова, убирали палаты в военных госпиталях, собирали металлолом, помогали семьям фронтовиков убирать квартиры, готовиться к зиме. Пионеры собирали деньги в фонд обороны. Первый пионерский танк, громивший врага, назывался «Горьковский пионер».

Всесоюзный Ленинский Коммунистический союз молодёжи (ВЛКСМ), также известный как Комсомол (Коммунистический союз молодежи) — политическая молодёжная организация, созданная 29 октября 1918 года и работавшая под руководством Коммунистической партии. Через шестьдесят лет после основания организации, к 1977 году, в комсомоле состояло свыше 36 миллионов граждан СССР в возрасте 14-28 лет. Первоначально в ВЛКСМ принимались в основном дети рабочих и беднейших крестьян. В дальнейшем социальная база ВЛКСМ постепенно расширялась, и в 60-х-80-х года XX века в ВЛКСМ принимались практически все учащиеся общеобразовательных школ. Членство в ВЛКСМ фактически являлось необходимым атрибутом для успешной карьеры молодого гражданина СССР, и являлась своего рода системой подготовки молодых кадров.

ДОСААФ

23 января 1927 года было создано Общество содействия обороне, авиационному и химическому строительству (ОСОАВИАХИМ). В кружках военных знаний население овладевало стрелковым оружием, изучало ручную гранату, основы тактики. В кружках военно-технической направленности велось изучение артиллерийского, пулеметного вооружения, устройства

танка, телеграфного аппарата, бронемашины, средств защиты от химического оружия. Успешно работали военно-морские клубы.

С первых дней своего существования ОСОАВИАХИМ развернул широкую авиационную пропаганду. Стране, находившейся во враждебном окружении, нужен был свой воздушный флот, нужны были лётные кадры. Брошенный в массы лозунг «Комсомолец, на самолет!», стал девизом молодежи 1930-х годов.

После войны, в 1948-1951 годы, существовали ДОСАРМ, ДОСАВ, ДОСФЛОТ, выросшие из ОСОАВИАХИМа. 20 августа 1951 года они объединились во Всесоюзное добровольное общество содействия армии, авиации и флоту, больше знакомое нам под сокращенным названием ДОСААФ.

Этой организации было поручено сосредоточить основное внимание на развертывании оборонно-массовой работы, пропаганде и распространении военных, военно-технических, авиационных и военно-морских знаний среди населения, на подготовке допризывной молодежи к службе в армии, развитии технических видов спорта. Работа ДОСААФ СССР строилась на основе инициативы и самодеятельности членов общества под руководством партийных организаций и была связана с советскими, профсоюзными, комсомольскими, спортивными и другими общественными организациями.

Основой ДОСААФ являлись первичные организации, которые создавались на заводах, фабриках, в совхозах, колхозах, учреждениях, учебных заведениях, при домоуправлениях и т.д. Членом ДОСААФ мог быть любой гражданин СССР, достигший 14-летнего возраста. Разумеется, в деятельности этой организации не обошлось без формализма и «обязаловки», столь свойственных советской системе: в ряде случаев массовый прием в члены ДОСААФ школьников, студентов, рабочих и служащих проходил в принудительном порядке, например, под угрозой лишения премии, стипендии (или каких-то других наказаний). В связи с этим ДОСААФ в народе шутливо называли «добровольно-обязательным обществом».

Тем не менее, ДОСААФ СССР сыграло важную роль и в укреплении обороны нашей страны, и в патриотическом воспитании советской молодежи.

Суворовские и Нахимовские военные училища

«Для устройства, обучения и воспитания детей воинов Красной Армии, партизан Отечественной войны, а также детей советских и партийных работников, рабочих и колхозников, погибших от рук немецких

оккупантов, организовать... девять суворовских военных училищ, типа старых кадетских корпусов, по 500 человек в каждом, всего 4500 человек со сроком обучения 7 лет, с закрытым пансионом для воспитанников...»¹.

В суворовские военные училища принимали мальчиков с 10-летнего возраста со сроком обучения 7 лет. При училищах организовывались младшие и старшие приготовительные классы с годичным сроком обучения в каждом классе. В приготовительные классы принимали детей в возрасте от 8 до 10 лет.

В 1960-е годы была проведена реорганизация суворовских военных училищ. Часть их стала школами-интернатами и перешла в ведение Министерства просвещения РСФСР. В оставшихся суворовских военных училищах были изменены сроки обучения и порядок комплектования. В училища стали принимать юношей в возрасте 15–16 лет, успешно закончивших восемь классов школы. В связи с переходом средней школы на 10-летний срок обучения, возник вопрос и о сроках обучения суворовцев. В 1969 году принимается решение о переходе училищ на двухлетний срок обучения. В программы были внесены соответствующие изменения.

Суворовские, нахимовские и специальные военные училища и школы воспитали: 65 Героев Советского Союза, Социалистического труда и России; более 1000 генералов; Секретаря Совета Безопасности России; трех министров Правительства СССР и России; четырех Заместителей министра обороны; более 20 командующих войсками военных округов и их заместителей; более 100 командующих армиями и представителей командного состава оперативно-стратегического уровня. Среди бывших суворовцев — два академика РАН, около 500 докторов наук, около десяти народных артистов СССР и России, более 30 чемпионов и призеров олимпийских игр, многие десятки чемпионов мира и тысячи мастеров спорта.

Молодежные военно-патриотические организации

В СССР расцвет деятельности молодежных военно-патриотических клубов пришелся на вторую половину 1980-х годов. Тогда из Афганистана стали возвращаться офицеры и солдаты, для которых война обнажила не только собственную совесть, но и многочисленные недостатки в системе допризывной подготовки молодежи в СССР. Ветераны-афганцы без каких-либо указаний сверху, повинувшись своему чувству долга, не имея никаких особых взаимных договоренностей, создали уникальную систему военно-

¹ Постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации», 21 августа 1943 года.

патриотического воспитания, в основу которой легли любовь к Родине, Армии и своим детям, лучшие армейские методики и боевой опыт войны в Афганистане.

Создавая новую военно-воспитательную систему, советские офицеры и сержанты практически сделали гениальное открытие, предложив обществу, армии и государству внутренне цельную и ясную методику допризывной подготовки и военно-патриотического воспитания. Прежде всего, спортивные дисциплины (общего характера и рукопашный бой) заняли подобающее им место, в отличие от просто спортивных секций, где они имеют узкое практическое значения. Спортивная подготовка стала одной из важнейших военных дисциплин. Большое значение придавалось патриотическому воспитанию, что в условиях слабеющего советского государства и его идеологии имело огромное значение. Таким образом, военно-патриотический клуб смог соединить в себе спортивную секцию, лучшие формы армейской подготовки и идейно-патриотическое воспитание. Все это объединялось высокой идеей воинского служения своему народу и стране, что, в конечном итоге, рождало в молодом человеке чувство жертвенной любви к Родине.

Система патриотического воспитания в современной России

В настоящий момент в Российской Федерации действует около 2000 организаций, которые имеют непосредственное отношение к делу военно-патриотического воспитания молодежи. Эти организации, по самым скромным подсчетам, охватывают более 100 тысяч юношей и девушек. В различной форме сохранились все способы военно-патриотического воспитания, существовавшие с советских времен, — такие как Суворовские и Нахимовские военные училища, ДОСААФ, военно-патриотические клубы, — а также появилось множество новых. Большинство из них вписываются в рамки Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006 – 2010 годы». В результате принятия этой программы, организации, работающие с детьми и молодежью, обрели единый ориентир для своих многочисленных направлений деятельности.

Структурой, призванной решать организационные, методические и информационные задачи в системе патриотического воспитания граждан, является государственное учреждение Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации («Росвоенцентр»). Эта организация была образована в 1997 году постановлением Правительства РФ с целью разработки и реализации

«программ и планов по решению задач военно-исторического, мемориального и культурно-воспитательного характера, по поддержке и консолидации движений ветеранов войн, ветеранов военной службы и правоохранительных органов». С 2001 года основным направлением деятельности данной государственной структуры становится обеспечение реализации принятой в РФ Государственной программы патриотического воспитания граждан, а впоследствии – и разработка концептуальных основ следующей, рассчитанной на 2011-2015 годы.

Проводниками цели патриотического воспитания являются субъекты воспитательной деятельности, в качестве которых выступают государство в лице федеральных, региональных и местных органов власти; учебные заведения всех уровней; различного рода общественные организации и религиозные объединения; учреждения культуры; семья; трудовые и воинские коллективы; средства массовой информации и другие.

Основные структуры, целью которых является патриотическое воспитание, на сегодняшний день, можно разделить на три группы: государственные, общественно-государственные, и общественные. Примерами первых являются Суворовские и Нахимовские военные училища и кадетские корпуса, вторых — ДОСААФ как общественно-государственная организация, третьих — различные военно-патриотические, поисковые, военно-спортивные ассоциации и клубы, военно-патриотические клубы при РПЦ и различные скаутские организации.

Суворовские и Нахимовские военные училища и кадетские корпуса вместе составляют систему кадетского воспитания и образования. Кадетское образование в России новейшего периода ее истории — явление достаточно неоднородное. Кадетские корпуса различаются по истории создания, по ведомственной принадлежности, по возрасту воспитанников. «Кадетскими корпусами» именуются образовательные учреждения, действующие на основании различных документов, использующие различные подходы к включению в образовательные программы военного компонента и имеющие другие существенные различия. Сегодня в России существуют более 200 военно-учебных и образовательных учреждений, именующихся (или именующих себя) кадетскими. Они образованы и осуществляют свою деятельность в соответствии с Положениями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Суворовское (Нахимовское) военное училище — это специализированное учебное заведение для молодежи школьного возраста.

Поступление до 2008 года было возможно исключительно для лиц мужского пола. До недавнего времени такие училища давали своим воспитанникам среднее школьное образование и одновременно готовили их к поступлению и учебе в военных вузах.

ДОСААФ. Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту — Общероссийская общественная организация содействия армии, авиации и флоту, массовая оборонно-патриотическая организация трудящихся, цель которой — содействие укреплению обороноспособности страны и подготовке трудящихся к защите социалистического Отечества. 17 декабря 2009 года состоялся внеочередной съезд РОСТО — организации-правопреемника советского ДОСААФ. Съезд утвердил преобразование Общероссийской общественной организации «Российская оборонная спортивно-техническая организация — РОСТО (ДОСААФ)» в Общероссийскую общественно-государственную организацию «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (ДОСААФ России).

Обновленная организация ДОСААФ призвана стать основой допризывной подготовки в нашей стране — об этом сказано в недавно утвержденной Концепции федеральной системы подготовки граждан к военной службе до 2020 года. Согласно документу, число армейских специалистов, подготовленных ДОСААФ, в недалеком будущем должно ежегодно составлять 200 тыс. человек. Для сравнения: за последние 10 лет в ДОСААФ было подготовлено около 1,3 млн. специалистов. То есть, в среднем — 130 тысяч в год.

Скаутское движение. Скаутское движение — всемирное юношеское движение, занимающиеся физическим, духовным и умственным развитием молодых людей так, чтобы молодёжь могла занять конструктивное место в обществе. Это достигается неформальным образованием с акцентом на практические действия на открытом воздухе, называемым скаутским методом. Скаутская организация добровольна, аполитична, независима. Приблизительная численность Российского скаутинга на 2007 год — 30 000 человек. Сейчас в России нет единой скаутской организации. Крупнейшими из российских скаутских организаций являются: Организация Российских Юных Разведчиков (ОРИОР), Национальная Организация Российских Скаутов-разведчиков (НОРС), Русский Союз Скаутов, Российская Ассоциация девочек-скаутов, Братство Православных Следопытов.

Военно-патриотическое и военно-спортивное движение. Военно-патриотические клубы — это система общественных объединений, деятельность которых направлена на формирование у молодежи высокого патриотического сознания, возвышенного чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга, важнейших конституционных обязанностей по защите интересов Родины. Учебная методика военно-патриотических клубов включает в себя спортивный элемент, военную подготовку, основанную на опыте боевых действий, и патриотическое воспитание. На сегодняшний день не существует единой методической базы для военно-патриотических клубов. Каждый клуб или группа клубов пользуются своими собственными учебно-методическими наработками, в основе которых лежат разные армейские, спортивные учебные программы.

Военно-спортивные клубы зародилось в 80-е годы прошлого века. Без преувеличения можно сказать, что это движение было всесоюзным. Занятия в клубах давали молодым людям очень хорошую общефизическую подготовку, основы военных знаний, а также понимание таких слов, как «любовь к Родине» и «мужская дружба».

Поисковое движение. Деятельность поисковых организаций направлена на поиск пропавших без вести солдат и их последующую идентификацию на основе смертных медальонов и архивных документов, также деятельность направлена на воспитание патриотизма и готовности к защите Родины у подростков и молодежи. В настоящее время действуют 6 межрегиональных общественных организаций поисковых объединений: «Северо – Запад» (г. Новгород), «Центр России» (г. Калуга), «Союз поисковых отрядов России» (г. Москва), «Север России» (Ленинградская область), «Ратник» (г. Курск), «Южный рубеж» (г. Ростов — на — Дону), а также значительное число отдельных поисковых отрядов или клубов.

Военно-патриотические клубы при РПЦ. Начиная со второй половины 1990-х годов, в православной системе образования начинают складываться структуры военно-патриотического воспитания. Возрастает число военно-патриотических клубов при приходах, монастырях. Цель данных организаций — привить подросткам нравственные и духовные ориентиры на основе Православной Веры, любовь и верность своему Отечеству, воспитать готовность и умение защитить свою Родину и ее святыни.

Один из активистов православного военно-патриотического движения, создатель и руководитель клуба «Дружина «Доброволец»»

А.Кравченко, отмечает: «Православная Церковь всегда являлась, наряду с служилым сословием и народом, одной из главных опор Российской государственности. И в качестве таковой всегда занималась вопросами защиты Отечества. Вспомним, как Дмитрия Донского на Куликовскую битву благословлял Преподобный Сергей Радонежский. Или как ополчение Минина и Пожарского родилось потому, что прозвучал пламенный призыв Патриарха Гермогена к освобождению страны. И таких примеров не счесть. Все наиболее выдающиеся русские полководцы были, как известно, людьми глубоко верующими. Более того, до 1917 года существовала стройная система подходов к воспитанию воинов, основанная всецело на православных традициях. Так что повышенное внимание Церкви к воинскому воспитанию молодёжи сегодня вполне закономерно. В отличие от тех, кто пытается превратить защиту Родины в один из способов зарабатывания денег, Церковь видит в воинской службе прежде всего служение Богу и Родине. Мы в военно-патриотических клубах придерживаемся такой же точки зрения».

Актуальные проблемы патриотического воспитания в РФ

Проблемы кадетского образования и воспитания

Современное российское кадетское образование имеет ряд структурных проблем. Во-первых, на федеральном уровне отсутствуют единые программы кадетского образования. Во-вторых, проблема состоит в организации подготовки и переподготовки воспитателей кадетских школ. Третья проблема заключается в недостаточности законодательной базы, регулирующей кадетское образование, что требует внесения поправок в Закон об образовании. Четвертая проблема – проблема лицензирования кадетских школ.

В ноябре 2009 года Общественная палата РФ провела слушания на тему: «О ситуации с суворовскими военными, нахимовскими военно-морскими и кадетскими корпусами Министерства обороны Российской Федерации, а также с участием суворовцев, нахимовцев и кадет в военных парадах на Красной площади». Представителей общественности обеспокоила тенденция наметившегося низведения суворовских и нахимовских военных училищ, до уровня неких «школ с кадетским уклоном».

Участников заседания обеспокоила тенденция, направленная на практически полное изъятие военных компонентов из образовательно-воспитательного процесса в Суворовских военных училищах (СВУ), Нахимовских военно-морских училищах (НВМУ) и кадетских корпусах

Минобороны. Особенно возмутил представителей общественности тот факт, что суворовцев теперь решено больше не задействовать в военных парадах.

На основании всего выше сказанного, можно выделить ряд проблем в системе кадетского образования в России, к ним относятся:

- 1) отсутствие единого органа, координирующего и контролирующего кадетские учебные заведения (лицензионная, контролирующая функция и д.р.);
- 2) отсутствие системы подготовки воспитателей для учебных заведений кадетского типа;
- 3) отсутствие единых программ кадетского образования на федеральном уровне;
- 4) недоработанная законодательная база, регулирующая кадетское образование;
- 5) изъятие из кадетского образовательно-воспитательного процесса военных компонентов (сокращение количества часов военной подготовки, смена военной формы на гражданскую, изъятие боевых знамен).

Проблемы ДОСААФ России

Современная ДОСААФ унаследовала с советских времен целый ряд проблем. Острой проблемой для приведения уровня допризывной подготовки в соответствие с требованиями Министерства обороны Российской Федерации в настоящее время является состояние военной техники, переданной образовательным учреждениям ДОСААФ России для организации подготовки специалистов. Из общего количества техники около 90% образцов вооружения и военной техники, используемых для подготовки граждан по военно-учетным специальностям в ДОСААФ России, устарело. Требуется коренной модернизации спортивная база ДОСААФ России, где до 47% спортивных объектов нуждаются в реконструкции.

В настоящее время существует ряд проблем, влияющих на качество подготовки призывников в ДОСААФ России. К основным из них относятся:

- 1) несоответствие состояния учебно-материальной базы ДОСААФ России уровню технического оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
- 2) ориентация образовательных учреждений ДОСААФ России только на курсовую систему подготовки, не дающую гражданам достаточного профессионального образования с возможностью социальной адаптации после военной службы;

3) значительное сокращение возможностей ДОСААФ России в удовлетворении интересов граждан к занятиям военно-прикладными видами спорта.

Проблемы военно-патриотического и военно-спортивного движения

Военно-патриотические и военно-спортивные клубы играют важнейшую роль в патриотическом воспитании молодежи. Они формируют здоровый образ жизни у детей и подростков, осуществляют их морально-нравственное воспитание; в практическом плане такие клубы помогают государственным институтам решать задачу подготовки резерва Вооруженных Сил. Однако на сегодняшний день военно-патриотические, военно-спортивные организации сталкиваются с целым комплексом проблем, в частности, таких, как:

- 1) отсутствие сбалансированной государственной политики в данном направлении (нормативно-правовое регулирование, финансовая политика);
- 2) отсутствие единой учебно-методической базы;
- 3) отсутствие единого государственного органа, контролирующего деятельность военно-патриотических и военно-спортивных клубов.

Проблемы российского поискового движения

В настоящее время можно выделить ряд проблем в системе поисковых организаций России. К ним относятся:

- 1) отсутствие комплексной государственной поддержки поискового движения;
- 2) отсутствие современной нормативно-правовой базы (федеральный закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» устарел);
- 3) отсутствие единого всероссийского координационного информационно-методического центра поискового движения;
- 4) отсутствие единого архива по развитию и истории поисковых движений в России.

Проблемы, имеющие системный характер

Кроме рассмотренных выше проблем, затрагивающих отдельные формы патриотического воспитания, существуют и проблемы, которые носят общий характер и охватывают все компоненты системы патриотического воспитания в России. Среди них могут быть выделены следующие:

- 1) нормативно-правовые: отсутствует необходимая нормативно-правовая база, призванная обеспечить правовую основу деятельности

негосударственных патриотических и военно-патриотических объединений, требует серьезной доработки законодательная база поискового движения; госпрограмма «Патриотическое воспитание граждан РФ на 2006-2010 гг.» и разработанные на ее основе программы в соответствующих министерствах и ведомствах, а также субъектах РФ, характеризуются слабой системностью, неопределенностью в отношении главных приоритетов и целей, низкой эффективностью механизмов реализации;

2) организационные: в сфере патриотического воспитания до сих пор нет системного, постоянного, эффективного механизма координации и управления деятельностью, особенно на горизонтальном уровне — между министерствами, ведомствами, органами и организациями в вопросах патриотического воспитания молодежи; отсутствует единый орган координации и управления;

3) финансовые: отсутствуют прозрачные механизмы финансирования патриотического воспитания со стороны государства, и, как следствие, распределение и расходование выделяемых средств происходит недостаточно эффективно; в большинстве субъектов РФ, которые являются дотационными, финансирование патриотического воспитания является недопустимо низким, а в ряде регионов вообще не ведется; при этом внебюджетные источники финансирования патриотического воспитания привлекаются недостаточно;

4) материально-технические: учебно-материальное и техническое обеспечение (УМТО) многих государственных и общественно-государственных организаций патриотического воспитания является неудовлетворительным, особенно в дотационных субъектах РФ; использование негосударственными организациями патриотического воспитания (военно-патриотическими, военно-спортивными, поисковыми) УМТО Минобороны, МВД, МЧС, ДОСААФ, как правило, затруднено, коммерциализировано и обусловлено многочисленными ограничениями;

5) структурные: отсутствует должное внимание со стороны государства к негосударственным институтам патриотического и военно-патриотического воспитания (военно-патриотические и военно-спортивные клубы, поисковое движение и т.д.);

6) научно-методические: не решены многие важнейшие задачи по научному и методическому обеспечению патриотического воспитания, их целенаправленная разработка не осуществляются, научный потенциал в соответствующих исследовательских (прежде всего военных и

образовательных), учреждениях не реализуется; педагогическая наука практически игнорирует патриотический и военно-патриотический компонент в воспитании.

Обобщая, следует констатировать, что корень всех перечисленных (и многих иных) проблем в том, что несмотря на определенные усилия, предпринимаемые государством, в нашей стране по-прежнему отсутствует комплексный и сбалансированный подход к решению задач патриотического воспитания граждан. Необходимо признать, что целостная система патриотического воспитания, позволяющая осуществлять его координацию на государственном уровне, в Российской Федерации до сих пор не создана. Для решения этой проблемы требуются скоординированные усилия органов законодательной и исполнительной власти, отечественной педагогической науки, а также всех заинтересованных общественных организаций.

Необходимость комплексного подхода к патриотическому воспитанию молодежи в современной России

При наличии различных трактовок термина «патриотизм», на государственном уровне, у всех политических движений, партий существует четкое понимание необходимости формирования системы патриотического воспитания, которая бы пронизывала все слои и социальные группы общества.

Несмотря на произошедший развал системы массового патриотического воспитания граждан в постсоветское время, на сегодняшний день в обществе сформирован совершенно явный запрос на возрождение данной системы.

Однако разрозненные попытки государственных органов создать новые или модернизировать существующие воспитательные структуры, оставшиеся от СССР, оказываются неудачными и больше напоминают оперативное заделывание пробоин. Зачастую это связано, с одной стороны, с попыткой опираться только лишь на государственные и общественно-государственные воспитательные структуры, не учитывая их объективные трудности, утрату прежнего влияния на молодежь и потерю значительной части своей материально-технической базы. В то время как многочисленные и уже зарекомендовавшие себя независимые организации и объединения, обладающие существенным потенциалом для привлечения молодёжи и, самое главное, движимые искренним энтузиазмом, по-прежнему не имеют должной поддержки на государственном уровне. С другой стороны, решение задач экономического восстановления страны и преодоления кризисных

явлений экономики не позволяло, вероятно, государственным органам применить системный подход к вопросу патриотического воспитания будущих поколений граждан, привлечь к этому процессу все заинтересованные общественные институты, объединять и направлять их усилия.

Сегодня совершенно очевидно, что необходимо отказаться от тактики латания дыр и подойти к решению данной проблемы комплексно, начав создавать новую систему целостного патриотического воспитания граждан России. При этом важно увязывать государственные и общественные формы патриотической, военной и допризывной подготовки в единую систему с прозрачными механизмами администрирования и финансирования.

6. Российский патриотизм: история и современность

Историческое значение каждого... человека измеряется его заслугами родине, а человеческое достоинство - силою его патриотизма

Н.Г.Чернышевский

Идея патриотизма во все времена занимала особое место не только в духовной жизни общества, но и во всех важнейших сферах его деятельности - в идеологии, политике, культуре, экономике, экологии и т.д. В силу этого понимание современного российского патриотизма, сформировавшегося на протяжении многовековой истории русской общественной мысли, является исходной задачей для выяснения его основ.

Содержание и направленность патриотизма определяются, прежде всего, духовным и нравственным климатом общества, его историческими корнями, питающими общественную жизнь поколений. Роль и значение патриотизма возрастают на крутых поворотах истории, когда объективные тенденции развития общества сопровождаются повышением напряжения сил его граждан (войны, нашествия, социальные конфликты, революционные потрясения, обострение кризисных явлений, борьба за власть, стихийные и иные бедствия и т.д.). Проявления патриотизма в такие периоды отмечены высокими благородными порывами, особой жертвенностью во имя своего народа, своей Родины, что заставляет говорить о патриотизме как о сложном и безусловно неординарном явлении.

В настоящее время, когда все еще продолжается этап выработки ведущей национальной идеи в России, в трудах многих отечественных мыслителей излагаются различные точки зрения на явление патриотизма как стержневого компонента Русской идеи, призванной служить объединению и упрочению русской нации, российского общества и государства.

За последнее время, по мнению некоторых политологов, Русская идея вновь может претендовать на роль духовно-нравственной и социальной ценности. Она вселяет надежды определенной части российского общества на возрождение национальных ценностей и традиций, торжество соборности, равенство прав и возможностей граждан, укрепление семьи, выработку общероссийского патриотического идеала, "...способного вдохновить соотечественников на многотрудные и славные свершения во имя благосостояния и духовного преобразования Родины". Вследствие этого, возникает необходимость более глубокого понимания сущности Русской идеи, ее осмысления не только в контексте изменений, происшедших в

России в конце 80-х и 90-х годах, но и с учетом многовекового исторического опыта развития нашего Отечества.

В этой связи имеет смысл обратиться к наиболее характерным моментам этой эволюции идей патриотизма в России в русле Русской идеи. В понимании сущности Русской идеи многие известные ученые, политические деятели, представители культуры и даже отечественного предпринимательства исходят из того, что наш общенациональный идеал сегодня - это возрождение России, которое немыслимо без обращения к ее глубинным истокам. Русская идея сегодня выступает в качестве одной из духовных основ возрождения Отечества, нашей исторической памяти, национального самосознания, стремления россиян к лучшей действительности, проявления ими высокой духовности, и истинного патриотизма.

В далеком прошлом в основе Русской идеи было мессианство - быть главной, если не единственной носительницей подлинно христианских ценностей, а после падения Византии - и православной государственности. На протяжении веков силы этой государственности были направлены на самосохранение русского народа, развитие у него национального самосознания и высших патриотических чувств. С расширением границ Русского государства, присоединением к нему новых народов Русская идея трансформируется в идею российскую. Многочисленные нерусские народы, получая от русской нации экономическую, культурную и иную помощь, военную защиту от врагов, стали считать Россию своей общей исторической родиной. Вследствие этого идея о роли и предназначении русского народа, то есть Русская идея "... стала общей для всех наций, народностей, этнических и национальных групп, населявших огромную Российскую империю".

Анализ Русской идеи основывается на взглядах отечественных мыслителей, в особенности тех, которые в той или иной степени выражали свое отношение к патриотизму и проблеме его развития в обществе. Эти мыслители разрабатывали теоретические основы патриотизма в тесной связи с Русской идеей, в ее общем русле. Именно этим объясняется то обстоятельство, что в существе их идей, подходов и позиций по проблеме русского и российского патриотизма имеются общие, объединяющие моменты.

Когда, после петровских преобразований и разгрома Наполеона, Россия включилась в европейский процесс общественного развития на качественно новом уровне, обострились проблемы занимаемого ею

положения в мире и сосуществования с западными цивилизациями. В рамках Русской идеи обострилась борьба двух тенденций - западничества и славянофильства. Выбор пути, по которому предстояло идти стране и русским в XIX - начале XX века, оказался непростым. К его осмыслению подключились лучшие умы нации - А.С.Пушкин и Н.М.Карамзин, Ф.М.Достоевский и А.И.Герцен, И.В.Киреевский и Н.Е.Данилевский, И.А.Ильин и П.А.Сорокин.

Обобщая вклад отечественных мыслителей, разрабатывавших Русскую идею в дореволюционный период развития России, можно отметить, что в рассмотрении ими формирующих начал национального самосознания, путей приумножения блага Отечеству значительное место занимал патриотизм. Это проявилось прежде всего в трех принципах становления и развития Русской идеи на протяжении рассматриваемого столетия (начало XIX в. - начало XX в.). К этим принципам относятся: религиозный (православие, Киевская Русь), политический (самодержавие, "священное царство", Московская Русь) и социальный (европейская цивилизация, Российская империя).

В послеоктябрьский период развития страны произошло переподчинение собственно русских и российских интересов задаче интернационализации отношений в обществе. Естественно, что это не могло не отразиться на русском самосознании, которое деформировалось, ослаблялось, утрачивая национальные корни. Вследствие преувеличения значения в советском обществе социального, классового, идеологического был резко ослаблен национальный фактор, что повлияло на направленность русского национального самосознания ("старший брат обязан помочь младшим братьям").

В таких условиях большую роль в создании предпосылок для дальнейшего возрождения патриотической идеи сыграл субъективный фактор. По мере того, как привлекательность марксистской теории в российском обществе все более ослабевала, общественность с возрастающим интересом обращалась к работам отечественных мыслителей, которые в десятилетия советского периода продолжали творчески развивать и обогащать патриотизм новыми идеями. Среди них выделяются, в частности, Н.Бердяев, Л.Карсавин, И.Ильин, и др.

Период социалистического строительства весьма активно повлиял на развитие национального сознания советского общества, в котором идеологическое, классовое, интернациональное некоторое время

формировалось в ущерб традиционным духовным, культурным, историческим ценностям нашего народа. Значительно слабее стала преемственность поколений, нарастали тенденции маргинализации молодежи, ее отчужденности от героических свершений и славы великих предков Руси, России. Основная часть советского образованного общества стала активным проводником официальной политики, для которой были присущи деформации, а порой и умаление истинных национальных интересов как русского, так и других народов России.

Российская трагедия, проявившаяся в русской эмиграции после гражданской войны, отражена в трудах целого ряда замечательных мыслителей, которые стремились сохранить наши национальные корни, найти опору для возрождения новых всходов на русской почве. Среди имен этих мыслителей, продолжавших разработку и развитие патриотизма в русле Русской идеи в сложный период жизни нашего общества в завершающемся XX в., можно выделить Иоанна Кронштадского, Н.И.Алексеева, Н.А.Бердяева, Г.В.Плеханова, Б.П.Вышеславцева, И.А.Ильина, А.В.Карташева, С.А.Левицкого, Н.О.Лосского, А.Н.Толстого, Л.И.Шестова, Е.С.Троицкого, О.А.Платонова и других.

По мнению одного из крупнейших философов России Л.П.Карсавина, наиболее ярким и стойким носителем любви к Отечеству, истинного патриотизма является армия. Это определяется ее "народною природою". На этом основании он делает вывод о том, что те остатки русской армии, которые подняли белое знамя, "тоже приняли участие в созидании новой России - своею самоотверженной гибелью за ее великодержавие".

Олицетворяя главное предназначение армии с высшим патриотическим долгом, с идеей наиболее самоотверженного и последовательного служения великой России, Ильин писал, что "Русская армия всегда была школой патриотической верности", выступает как "наша сила, наша надежда, основа нашего национального существования". Армия невозможна без патриотизма и жертвенности. Ее лозунг: "Жить для России и умереть за Россию".

Что же касается Красной, а затем Советской армии, то большинство ее представителей также являлись патриотами России. Однако это была уже не прежняя, а другая Россия в силу формирования и развития новых классовых, политических, идеологических и других признаков, благодаря которым Отечество определялось прежде всего как социалистическое,

олицетворявшее появление советской государственно-общественной системы.

Сформировавшийся в новых исторических условиях патриотизм в наибольшей мере показал свою жизненность и силу в годы Великой Отечественной войны. Именно в этот период тяжелейших испытаний за всю историю нашего Отечества вся страна поднялась на его защиту. И не было ничего выше и дороже этого поистине святого понятия, которое вдохновляло многих людей на преодоление любых испытаний, жертв и лишений во имя спасения родной земли. Невиданная стойкость и мужество советских воинов, массовый героизм на фронте и в тылу, огромное стремление наших людей отдать все, даже свою жизнь во имя Победы, позволили поднять представление о патриотизме советского народа на недостижимую высоту.

В ходе Великой Отечественной войны, когда решался вопрос о судьбе нашего Отечества, армия и народ проявили истинный, небывалый по силе патриотизм, который явился основой духовно-нравственного превосходства над непобедимым доселе врагом. Этот исторический факт свидетельствует о том, что форма власти, общественная система не в состоянии оказать решающего воздействия на высшие духовные ценности народа в годы больших испытаний. При определенных исторических условиях происходит очищение, обновление и проявление этих ценностей в интересах всего Отечества, как "малой", так и "большой", а тем более великой Родины, во имя всей России.

Большой интерес для понимания проблемы российского патриотизма представляет научно-исследовательская литература с конца 80-х годов XX столетия по настоящее время. Этот период связан с началом и развитием кардинальных преобразований во всех сферах нашей жизни. Глубокие изменения претерпели не только основы нашего непосредственного бытия, но и высшие ценности, среди которых особое место занимает патриотизм. Именно он оказался в эпицентре борьбы самых различных, зачастую противоположных взглядов, мнений, убеждений, позиций, дискуссий и т.п. В ходе этой полемики, острота которой лишь несколько ослабла за последнее время, наряду со скандальными, конъюктурно-спекулятивными публикациями появилось немало и таких работ, которые характеризуются творческим, исследовательским подходом к осмыслению патриотизма и проблем его формирования в нашем обществе.

Плодотворность деятельности, осуществляемой в данном направлении, обусловлена тем, что авторы этих работ все чаще обращаются к

богатому наследию отечественной мысли, стремятся к более взвешенному, объективному анализу заслуживающих внимания трудов советского периода и, что особенно важно, рассматривают проблему в тесной связи с изменениями, происшедшими в российском обществе за последнее время.

Наличие довольно значительного массива литературы по рассматриваемой проблеме свидетельствует о наметившемся прорыве в осмыслении ее наиболее существенных сторон благодаря активизации соответствующих исследований в области философских, исторических, политологических, социологических и педагогических наук. Тем самым, создан определенный задел для продолжения теоретических изысканий по целому ряду важнейших аспектов проблемы патриотизма, его развития в российском обществе и его Вооруженных Силах в новых, изменившихся условиях.

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, патриотизм как одна из основных составляющих Русской идеи, одновременно является неотъемлемым компонентом отечественной гуманитарной науки и культуры, имеющих богатую историю и глубокие традиции.

Во-вторых, патриотизм всегда рассматривался как символ мужества, доблести и героизма, силы русского народа, как необходимое условие единства, величия и могущества Российского государства.

В-третьих, сущность патриотизма по-разному трактовалась различными мыслителями, прежде всего в плане его духовного выражения и реально-действенного проявления. Характерно, что рассмотрение проблемы патриотизма находилось под воздействием немалого числа оппонентов, которые в различных формах ограничивали возможности ее конструктивной и более основательной разработки, умаляли ее наиболее существенные стороны, вплоть до стремления дискредитировать саму эту идею.

Анализ исследований проблемы патриотизма указывает на разнообразность и неоднозначность трактовки термина "патриотизм", что объясняет многовариантность его использования. Во многом это объясняется сложной природой данного явления, многоаспектностью его содержания, неординарностью структуры, многообразием форм проявления и т.д. Кроме того, проблема патриотизма рассматривается различными авторами в разных исторических, социально-политических и экономических условиях, в зависимости от сформировавшихся под влиянием полученных знаний

взглядов и выработанной под воздействием различных факторов личной гражданской позиции, в т.ч. и в отношении к своему Отечеству.

В научно-исследовательской литературе проблеме патриотизма уделяется явно недостаточное внимание. В изучении его природы, сущности, содержания, с учетом важнейших изменений, происшедших в нашем обществе, сделаны лишь первые шаги. Поэтому в период реформирования российского общества рассмотрение ряда важнейших сторон данной проблемы является одной из актуальных задач отечественной науки.

Все многообразие подходов к пониманию патриотизма, имеющих в научно-исследовательской литературе, можно условно дифференцировать по ряду направлений.

К первому из них можно отнести получившие наибольшее распространение в научно-исследовательской и публицистической литературе точки зрения и суждения, определяющие патриотизм как возвышенное чувство любви к родине, отечеству, что в значительной степени предопределяется понятием самого термина "патриотизм". Это направление, характеризуется фиксацией определенного, безусловно позитивного, нередко ярко выражаемого отношения к отечеству, ограничивающегося главным образом уровнем эмоционального отражения, проявления в абстрактной форме любви к природе, родному краю, отчему дому, к картинам детства и т.д. Именно таким является понимание патриотизма многими людьми, в том числе представляющими творческую интеллектуальную, культурную элиту. Данное направление может быть названо возвышенно-эмоциональным, которое представляется как многообразное проявление возвышенного чувства любви к Родине (Отечеству), особенно в духовном и нравственном смысле. В нем безотносительно к характеристике субъекта подчеркивается, выделяется направленность, сила, возвышенность самого чувства к объекту, который имеет для субъекта (кем бы он ни был), исключительное значение.

С этим направлением тесно связано второе, которое также основывается на понимании патриотизма как одного из высших, наиболее значимых чувств. Однако наряду с эмоциональной стороной рассматриваемое направление включает также и деятельностный момент. Сила патриотического чувства не ограничивается лишь глубиной и возвышенностью любви к Отечеству, а побуждает нас к активным действиям, поступкам на благо своей Родины.

Такого рода деятельность является не только непременным условием истинного патриотизма, но и его критерием. От того, каков вклад той или

иной личности, группы в дело Отечества, насколько та или иная деятельность соответствует вопросам его развития и укрепления, зависит и патриотизм, уровень его сформированности и степень проявления у конкретного субъекта. Характерной особенностью данного направления является необходимость реализации патриотичности посредством конкретных действий, поступков в интересах Отечества, что позволяет назвать его активно-деятельностным. По своей сути - это одно из высших, наиболее значимых чувств, воплощенное в действенную побудительную силу, реализующую это чувство в процессе целеустремленной социальной деятельности граждан в интересах общества, на благо Отечества.

В третьем направлении патриотизм рассматривается как общественное явление. Различные точки зрения в отношении конкретной определенности такого явления образуют весьма широкий его спектр. Содержание и характер данного явления в значительной степени обуславливались особенностями исторического развития общества, государства, политикой его правящей элиты. В условиях более жесткого руководства и регламентированного функционирования советской общественной системы патриотизм представлял собой одну из ее важнейших идеологических основ, выступал в числе стержневых направлений воспитания подрастающего поколения.

В более поздний период, в конце 60-х - начале 80-х годов в ряде общественных наук, особенно в философских, значительное развитие получила точка зрения, согласно которой патриотизм исследовался как явление общественного сознания. Примерно с середины 80-х годов стала преобладать тенденция осмысления патриотизма как одного из явлений духовной жизни общества. В некоторых исследованиях патриотизм изучался в контексте развития отечественной истории, как проявление специфических черт менталитета, психики различных общностей и т.д.

В рамках этого направления патриотизм можно определить как одно из сложных, многоаспектных явлений, пронизывающим все сферы общества, особенно его сознание и духовную жизнь, обладающим огромным потенциалом возрождения России на переломных этапах ее развития.

Четвертое направление характеризуется тем, что государство рассматривается как объект патриотизма, поэтому его с полным основанием можно назвать "государственным патриотизмом".

Появление такой разновидности патриотизма было востребовано достаточно определенными историческими условиями, а именно:

необходимостью консолидации усилий для создания, укрепления государства, различных форм государственной власти. Одним из первых, кто разработал теоретические предпосылки данного направления, был Гегель. Будучи убежденным сторонником прусской конституционной монархии, он завершает свою философскую систему ее идеализированным изображением. Как известно, в результате бурных событий, происшедших в Германии в первые десятилетия 19 века, в центре Европы появилось крупнейшее государство со всеми его атрибутами, активная политика которого отразилась впоследствии на судьбах многих народов мира.

Гегелевское понимание патриотизма означает стремление к общим целям и интересам государства, которые являются безусловно приоритетными по отношению к любым другим, будь то интересы личности, группы людей или общества в целом. Государство же, как высшая форма организации и высшая ценность, выступает главным объектом высших чувств и помыслов личности и общества, в том числе и патриотических.

Осмысление главной идеи этого направления предполагает понимание патриотизма как проявления его субъектами чувства национальной гордости за Державу, их активное участие в укреплении государства и государственности как первоочередного условия эффективного функционирования социальных институтов, развития общества и личности.

Пятое направление в определенной мере является альтернативным по отношению к предыдущему. Его представители, раскрывая сущность патриотизма, делают это в неразрывной связи именно с личностью, которая является для них высшей ценностью (в том числе и по отношению к обществу, не говоря уже о государстве). Поэтому данное направление может называться личностным патриотизмом. В отличие от предыдущего направления, рассматривающего государство как главный объект патриотизма, представители этого направления первостепенную роль отводят субъекту, то есть личности, которая занимает безусловно доминирующее положение.

Идея понимания патриотизма в личностном плане получила свое теоретическое обоснование еще у Г.Флоровского. Он рассматривал патриотизм как культурное творчество и национальное напряжение собственных сил. Именно этот личностный акт, а не голая военная мощь, создает, по мнению Флоровского, величие России, формирует праведную и благословенную любовь к Родине.

Из рассмотрения сущности этого направления следует, что патриотизм можно определить как духовно-творческий акт возвышения личности, обладающей важнейшими нравственными и другими качествами, до осознания ее нераздельности, единства с Отечеством, как высшей ценностью, необходимости служения ему, своему народу.

Шестое, последнее направление во многом связано с предыдущим. Эта связь выражается в том, что очень часто (хотя и не всегда) субъектом патриотизма выступает личность. Сам же патриотизм рассматривается как важнейший момент, этап развития личности, а именно - ее духовного развития, самовыражения. При этом уровень такого развития является очень высоким, поскольку духовная самореализация личности предполагает проявление ею целого ряда важнейших сторон, качеств, характеризующихся полнотой, целостностью, оптимальностью их сформированности. Содержание же этих качеств личности, самого акта духовности его патриотизма является глубоко религиозным, что позволяет дать определение этому направлению как духовно - религиозное.

Данное направление имеет самую большую, богатую традицию, глубокие и мощные корни. Это объясняется не только огромным, более чем тысячелетним периодом развития религиозно патриотических взглядов, чувств, но и величайшим вкладом в разработку данного направления со стороны многих и многих видных представителей власти, Русской Православной Церкви, литературы, искусства, философских и других наук.

Патриотизм, разрабатывавшийся в рамках этого направления, выступает как вершинное духовно-религиозное самопроявление личности, достигшей такого уровня развития, которое позволяет испытывать божественную по природе любовь к Отечеству, с готовностью к самопожертвованию и самоотречению для его блага.

Глубокое изучение и анализ этих и других направлений выдвигают задачу выведения обобщающего, более универсального определения патриотизма, преодолевающего в той или иной степени ограниченность и односторонность каждого из них. При этом следует исходить из необходимости осмысления главного содержания, всего комплекса идей, вытекающих из их теоретических установок. Рассмотрение основных подходов к пониманию сущности патриотизма способствуют более глубокому представлению о нем. Благодаря этому можно сформулировать новое определение, включающее в себя важнейшие признаки патриотизма, содержащиеся в вышерассмотренных шести направлениях.

Итак, исходные установки (в которых конкретизируются важнейшие теоретические основы патриотизма) для его более полного и всестороннего понимания и выведения нового варианта определения в своей совокупности представляются в следующем виде.

Во-первых, патриотизм, особенно если иметь в виду его происхождение, возникает и развивается как чувство, все более социализируясь и возвышаясь посредством духовно-нравственного обогащения.

Во-вторых, понимание высшего развития чувства патриотизма неразрывно связано с его действенностью, что в более конкретном плане проявляется в активной социальной деятельности, действиях и поступках, осуществляемых субъектом на благо Отечества.

В-третьих, патриотизм, как глубоко социальное по своей природе явление, представляет собой не только грань жизни общества, но и источник его существования и развития, выступает как атрибут жизнеспособности, а иногда и выживаемости социума.

В-четвертых, одним из характерных проявлений патриотизма является принцип державности, отражающий специфику исторического развития нашего общества, важнейшим фактором которого выступало государство, как относительно самодовлеющая сила. На современном этапе развития российского общества возрождение патриотизма во многом ассоциируется в качестве важнейшего условия возрождения России как великой державы.

В-пятых, в качестве первоосновного субъекта патриотизма выступает личность, приоритетной социально-нравственной задачей которой является осознание своей исторической, культурной, национальной, духовной и иной принадлежности к Родине как высшего принципа, определяющего смысл и стратегию ее жизни, исполненной служению Отечеству.

В-шестых, истинный патриотизм - в его духовности. Патриотизм как возвышенное чувство, незаменимая ценность и источник, важнейший мотив социально значимой деятельности наиболее полно проявляется в личности, социальной группе, достигшей высшего уровня духовно-нравственного и культурного развития. Истинный, духовный в своей основе патриотизм предполагает бескорыстное, беззаветное вплоть до самопожертвования служение Отечеству, которое по своей значимости уступает лишь служению Богу.

Исходя из этих установок, в которых в концентрированном виде представлены, сфокусированы методологические и теоретические основы

патриотизма, становится возможным, обобщив их наиболее существенные стороны, моменты, сформулировать его определение. Патриотизм понимается как одна из наиболее значимых, непреходящих ценностей, присущей всем сферам жизни общества и государства, который является важнейшим духовным достоянием личности, характеризует высший уровень ее развития и проявляется в ее активно-деятельностной самореализации на благо Отечества. Патриотизм олицетворяет любовь к своему Отечеству, сопричастность с его историей, культурой, достижениями, притягательными и неотделимыми в силу своей неповторимости и незаменимости, составляющими духовно-нравственную основу личности, формирующими ее гражданскую позицию и потребность в достойном, самоотверженном, вплоть до самопожертвования служении Родине. Патриотизм представляет собой своего рода фундамент общественного и государственного здания, идеологическую опору его жизнеспособности, одно из первоосновных условий эффективного функционирования всей системы социальных и государственных институтов.

В историческом плане патриотизм является источником духовных и нравственных сил и здоровья общества, его жизнестойкости и силы, которая особенно мощно и неудержимо проявляется на переломных этапах развития, во время больших, исторически значимых событий, в годы трудных испытаний.

Патриотизм зарождается и формируется как чувство, связанное с мирозерцанием родного края, ближнего окружения в раннем детском возрасте. В более зрелые годы это чувство социализируется, возвышается и все более осознается, особенно в процессе осуществления конкретных видов общественно-полезной деятельности. По мысли известного писателя Ю.М.Полякова каждый человек "...проходит в своем духовном развитии, в поиске своего отношения к стране, в которой он родился и вырос, несколько этапов: сначала только я, потом я и Россия, потом Россия и я и наконец - в конечном счете раствориться в своем Отечестве".

Формирование истинного патриотизма связано с высшим уровнем развития личности, особенно в социально-духовном и нравственном плане. На этом уровне развития личность идентифицирует себя с Родиной, Отечеством. Ее "Я" становится частицей, неразрывно связанной со множеством других "Я" социума, что в реальной действительности и конкретной деятельности проявляется в единении их чувств, ценностей, взглядов, норм, идеалов, целей, действий и поступков, интегрирующим

моментом которого выступают высшие интересы общества, активная реализация идеи служения Отечеству.

Истинный патриотизм предполагает формирование и длительное развитие целого комплекса положительных, реально проявляемых качеств личности. Стержнем этого развития являются духовно-нравственный и историко-культурный компоненты. Истинный патриотизм выступает в единстве глубочайшего духовного освоения истории и культуры своего народа и активно-деятельностного участия в решении важнейших проблем современного общества. Патриотизм выступает в единстве духовности, гражданственности и социальной активности личности, осознающей свою нераздельность, неразрывность с Отечеством, социальную роль и значимость деятельности, в интересах его возрождения и надежной защиты и испытывающей потребность дальнейшего развития посредством участия в явлениях и процессах, происходящих в обществе, государстве.

7. Российский патриотизм как альтернатива культуре глобализма и космополитизма

После распада СССР формируется новый мир, особенности которого влияют на развитие многих процессов, в том числе и патриотизма в России, определение её места и роли в этом мире. Другими словами, мы можем рассматривать особенности российского патриотизма и с точки зрения влияния внешних условий.

Характер происшедших в мире перемен вследствие распада СССР, перспективы развития международных отношений, исторические судьбы российской цивилизации и культуры в контексте глобальных изменений в настоящее время являются дискуссионными проблемами в силу развития самих процессов, дающих возможность определить эти характеристики, их воздействие на развитие России, а также влияние на общественное сознание, в том числе и на формирование российского патриотизма. Существенное значение для последнего будут иметь характер и результаты взаимодействия России с другими государствами во всех сферах.

Современные мировые тенденции развития культуры характеризуются, прежде всего, тем, что расширение транснациональных экономических связей и коммуникаций резко ускорили превращение планеты в «глобальную деревню».

Одно из центральных мест в философском осмыслении процесса глобализации займут, видимо, вопросы, касающиеся идентичности, политического будущего и возможных траекторий развития национальных государств. Что может составить социальную и культурную базу новых направлений развития, какие перспективы коллективного будущего могут быть предложены и приняты? Как отдельная личность определяется в новую эпоху? Какие изменения приносит глобализация в культуру, в идеологию, в традиционные системы ценностей? Как, не потеряв себя, свою идентичность, самобытность, найти свою нишу в глобализирующемся мире?

Глобальная циркуляция идей демократизации, культурной образности очевидна и проявляется в форме политических институтов и идеологий, социальных подразделений, культурных ценностей. Конфликт между глобальным и локальным составляет истинную сущность жизни в начале нового века. Но что означают эти термины, какое отношение они имеют к суверенитету и развитию наций и национальных государств? К жизни отдельного человека?

Само понятие «глобализация» все более приобретает черты философской категории, обозначает всеобщие свойства и тенденции современного исторического процесса, нового взаимосвязанного единого и взаимозависимого мира.

К настоящему времени не сложилось единой теории глобализации, а есть ряд параллельных концепций с приблизительно одинаковой ориентацией. Например, Р. Робертсон сделал попытку периодизации глобализации, подразделив ее на пять этапов. Она начинается с зачаточного этапа, продолжающегося с начала XV по середину XVIII века в Европе, который характеризуется развитием национальных сообществ, признанием необходимости таких понятий, как «индивидуальный» и «человечество», зарождением современной географии и появлением Григорианского календаря. Для второго, начального, периода (с середины XVIII по конец XIX века) характерна консолидация идеи гомогенного, унитарного государства и развитие концепций формализованных международных отношений. Третий этап (с 1870 по середину 1920-х гг.) называется этапом «подъема». В этот период распространяются глобальные способы коммуникации; происходит стандартизация мирового времени; наделение законным статусом международных соревнований и премий (таких, как Олимпийские игры, Нобелевская премия) и экуменизма. Однако, этот период характеризуется и зарождением глобального антагонизма во время Первой мировой войны, кульминацией которого является создание международной системы государств Лиги Наций. Четвертый этап (с 20-х годов по середину 60-х) характеризуется борьбой за гегемонию и созданием организации Объединенных Наций, а также событиями Холокоста и использованием атомного оружия.

Пятый, современный этап, названный «этапом неопределенности», датируется, начиная с середины 60-х годов. В это время появляется «Третий мир»; распространяется ядерное оружие; создаются новые глобальные институты, прежде всего, международные организации, включая систему ООН и ее сеть неправительственных учреждений. Кульминационными пунктами этого этапа становятся следующие: появление новых гибких способов капиталистического производства; массивный рост числа и размера транснациональных корпораций, количество сотрудников в которых часто превышает численность населения многих маленьких стран, усиление влияния глобальных финансовых рынков: возрастание важности сферы обслуживания и средств массовой информации в современной экономике:

завершение холодной войны и развал Советского Союза: рост сектора неправительственных учреждений ООН и подъем новых общественных движений, выходящих за пределы отдельных государств, включая те, которые касаются прав женщин, проблем окружающей среды и прав человека; и распространение новых коммуникационных и информационных технологий, таких, как спутниковая связь и Интернет.

Глобализация рассматривалась также и как логический результат процесса модернизации. Гидденс считает, что ключом к пониманию глобализации является «интенсификация мировых социальных отношений, которые связывают между собой различные географические области, так что события, происходящие в одном месте, являются откликом на то, что происходит за тысячи километров оттуда, и наоборот». Если, в соответствии с этим подходом, глобализация рассматривается как апогей современности, многие смотрят дальше, как, например, Элброу, и настаивают на том, что «век глобализации», по сути, является новым этапом развития человечества, который следует за современностью.

Глобализация представляет собой процесс, с помощью которого события, решения и действия, происходящие в одной части мира, могут иметь огромные последствия для отдельных людей и сообществ, находящихся в разных уголках земного шара. «В настоящее время товары, капитал, люди, знания, образы, средства связи, преступления, культура, загрязняющие вещества, наркотики, мода и убеждения могут легко пересекать территориальные границы. Кроме того, глобальные системы торговли, финансов и производства объединяют между собой достаточно сложным образом процветание и судьбы семей, сообществ и государств на всей Земле».

Аппадурай выделяет пять изменчивых «основ» глобального взаимодействия: «этническая основа» в лице мобильного населения, включая сообщества эмигрантов и диаспоры, переезжающих из своей страны в страну рабочих, студентов и коммерсантов; «техническая основа в форме распространения и освоения производственных и информационных технологий; «финансовая основа» в виде мирового капитала; «информационная основа», которая включает в себя глобальное распространение не только самих по себе информационных каналов, но и их репутации; «идеологическая основа» в форме политических обсуждений, например, в отношении демократии и прав.

Для Аппадуря ни одна из этих основ не превосходит другие, и ключевая проблема современного глобального взаимодействия состоит в конфликте между склонностью к гомогенизации культуры и склонностью к ее гетерогенизации.

Точка зрения Р. Робертсона, в большей степени сосредоточена на всеобщем осознании процесса глобализации. Автор ощущает мир как «единое пространство» и разделяет идею им интенсификации мирового сознания как целостного и идею распространения идеологии и культуры глобального масштаба.

В свою современную фазу дискуссия о глобализации вступила в самом начале 90-х гг., свидетельством чему явился выход в свет бестселлера японца Кеничи Омае «Мир без границ». Автор отстаивал идею превращения глобального рынка в доминанту мировой культуры и политики: глобализация втягивает человечество в новую эпоху, когда «традиционные нации - государства теряют свою естественность и становятся несостоятельными как партнеры по бизнесу». Тем самым в догматический фундамент концепции глобализации был заложен краеугольный камень. Дальнейшее ее развитие было связано с трудами интеллектуальных представителей стран, которые выступили патронами глобализации на двух ее стадиях, прежней и нынешней, - Великобритании и США (С.Хантингтон, Ф.Фукуяма, Т.Фридман, Э.Гидденс, Дж. Розенау, П.Кеннеди, Р.Робертсон, З.Бауман и др.).

«Идеальный тип» современной глобализации, разрабатываемый современными исследователями (Арчер, Элброу, Гидденсом, Тирикьяном, Робертсоном и многими другими), обобщенно может включать следующие принципиальные компоненты:

1) всеохватность и комплексность изменений при переходе к глобальной стадии, когда меняются все параметры социальных структур и сама изменчивость, «пластичность» становится главной позитивной ценностью;

2) все глобальные ценности и ориентиры получают априорное доминирование по отношению к местным (локальным) ценностям, включая и этнический фактор, который элиминируется; гибридизация культуры, т.е. процесс быстрого составления (часто искусственного) культурных феноменов из прежде несовместимых составных частей, особенно в сфере поп-культуры; акцентирование «глубинных» феноменов (до культурных, до цивилизационных, архаичных), которые получают раскрепощение;

решительное изменение ориентации рациональности от «модерна» к «постмодерну» с его акцентом на мозаичность и внутреннюю не связанность восприятия и конструирования социальной реальности; признание гражданского общества единственной формой социальной упорядоченности глобального социума.

Американизация, по сути, представляет собой конкретизацию глобализации с включенными элементами американской национальной культуры. Причем особенности американизации в области культуры состоят в иррационализации рациональных матриц (доведение до абсурда рациональных элементов культуры), приоритете количественных характеристик (коммерциализации), готовности к употреблению (оперантности), полностью гарантированном качестве на определенном уровне, упакованности в яркие символические формы, виртуализации культурных образов (создании виртуальной реальности, в которой разворачивается культурный феномен).

Дж. Ритцер формулирует рационалистическую модель американизации в лапидарной схеме:

- 1) efficiency - эффективность, прежде всего экономическая;
- 2) calculability - про считываемость в рамках простых или сложных количественных моделей;
- 3) predictability - предсказуемость, «ожидаемость»;
- 4) control through nonhuman technologies - контроль за поведением со стороны дегуманизированных технологий и технологических процессов.

Данная модель разработана Ритцером с опорой на методические принципы М. Вебера и К. Маннгейма. При этом создается новая рациональная система, выступающая антиподом старой системы рациональности, связанной с традиционной культурой. Наверное, нет смысла уподоблять принципы «макдональдизации», предложенные Ритцером, классической веберовской модели протестантской этики. И, тем не менее, аналогии неизбежно возникают.

Вебер фактически «открыл» (наряду с Марксом) капитализм, показал смысл и логику всего происходившего в обществе. Нечто подобное осуществляет и современный американский ученый, «расколдовывая» загадочную сложность американизированной цивилизации, осуществляющей поступательную экспансию. Оказывался, что вся эта сложность в большей или меньшей степени укладывается в четыре принципа (как и у Вебера).

Мир XXI в. рисовался многим философам и журналистам таинственным и неизведанным, дарующим перспективы, которых был лишен век уходящий. По сути, новое столетие, эпоха «посткапитализма» предстает обыденной и даже вульгарной, но внутренне целостной, что и показывает Ритцер. И в этой исторической целостности включается ее неизбежность. Постмодернистский хаос фрагментарных осколков смыслов и логических схем обретает несколько примитивную упорядоченность, навязывающую себя всем современным обществам под именем глобализации. Каковы же общие свойства большинства представленных выше глобалистских концепций?

Всеохватность и комплексность изменений. Прежде всего, теория глобализации подчеркивает, что главный акцент должен быть сделан не на рассмотрение отдельных «траекторий» социокультурных изменений в тех или иных сферах, а на взаимодействие этих изменений друг с другом, их переплетение и взаимополагание.

Противопоставление глобального и локального в области культуры. Другой аспект глобализации основывается на рассмотрении тесной связи макро - и микроуровней происходящих изменений. Важной особенностью глобализации становится то, что она проникает в самые глубины социальных структур, превращая их в носителей новых смыслов. Это касается таких «локальных» ценностей, как традиции, обычаи, привычки, местные сообщества и др. Короче говоря, новые глобальные реалии радикально видоизменяют даже наиболее консервативные и устойчивые структуры социального сознания и поведения. При этом процесс «отказа» от «старого» идет быстро, решительно, зримо. Причем, всякое «новое» обладает, по мнению сторонников этой теории, заведомым преимуществом, поскольку оно «глобальное». Из этого следует, что это «глобальное» приобретает статус высшей нормативной ценности. Социальным институтам локального уровня отныне уже нет необходимости проходить всю вертикальную иерархию, дабы выйти на общемировой уровень. Семья, малые группы, этносы, местные организации, локальные движения и институты глобализируются прямым и непосредственным образом именно на своем уровне, демонстрируя новые формы участия в глобальных феноменах.

Множественность культурных гибридов в области культуры. Теория глобализации радикально изменяет наше представление о культуре, которая прежде рассматривалась по преимуществу как нечто либо наследуемое, либо спускаемое «сверху» и «распространяемое». В новых условиях культура

становится результирующей бурного процесса «конфликтности» (politicized contestation), что приводит к возникновению разнообразных глобальных и локальных «социокультурных гибридов» с присущим им весьма коротким периодом полураспада, нестабильностью, несоответствием традиционному контексту.

Упразднение национально-государственного фактора. Теория глобализации последовательно выступает против социализма, одной стороны, и национализма - с другой. Что касается последнего, то в понятие «национализм» отныне включаются такие феномены, как национальные государства-страны, национальные культурные традиции, национальные типы сознания и т.д.

Примордиальные феномены и гражданское общество. Своеобразный поворот получает тема «гражданское общество» в связи с приложением к ней теории глобализации. Процесс интернализации ценностей и ценностных ориентации приводит к тому, что регулятивно-нормативная функция общества существенно видоизменяется, а прежде подавлявшиеся гражданским обществом и не социализировавшиеся «Примордиальные» (primordial) феномены, проявляющие себя в контексте этнического начала, расы, пола, занимают все более важное положение в глобализируемых процессах и институтах.

Новая концепция рациональности. Рациональность в глобальном смысле понимается, прежде всего, как свобода самовыражения многообразия, что и находит свое частное проявление в «теории мультикультурализма», т.е. в признании доминирования принципа полной мозаичности культурной «карты» той или иной региональной или профессиональной группы.

Укрепление сетевой структуры современных обществ. Традиционные вертикальные связи уступают место сетевым горизонтальным структурам.

Глобализация, приводящая к возникновению многочисленных сообществ на локальном уровне, стимулирует всемирные связи этих сообществ по горизонтали. Такие сообщества, строящиеся по единству и близости интересов их участников, связываются друг с другом подобно ячейкам сети. Сетевые связи становятся самодостаточными, причем «сети» возникают на всех уровнях, что приводит к резкому снижению вертикальных процессов в политике, экономике и культуре.

Россия включилась в дискуссию о глобализации на несколько лет, позже, потому что именно проигрыш Советским Союзом холодной войны с

Западом и его последующий распад создали тот идеологический вакуум, который и была призвана восполнить концепция глобализации в ее идеологической версии. Г. Эрлер в книге «Global Monopoly» заявлял: «Закат СССР был эпохальным событием. После крушения Восточного Рима отсутствует духовно-политическая альтернатива. Под лозунгом «глобализации» ничем не скованный капитализм аранжирует знамения времени».

Необходимо подчеркнуть еще один важный момент. Глобализация как идеология нового космополитизма заостряет против национального государства права человека: «Глобализация предполагает существование правил и обязательств, предусматривающих подчинение им суверенных стран. По мере глобализации рынков и культуры неолиберальная теория, объясняющая глобализацию, предполагает увядание суверенности отдельных стран, формирование нового типа «гражданина мира», чья лояльность обращена уже не к отдельным правительствам, а к внегосударственным структурам». Идеологи глобализма предлагают сфокусировать всю проблематику прав человека на этом новом «гражданине мира».

Мирогражданство - большая тема, обсуждавшаяся в течение двух тысячелетий, начиная со стоиков, и получившая новый резонанс в последние годы. Но на этом основании противопоставление суверенности стран и прав человека вряд ли оправдано. Полнота жизни человека во многом проистекает из его одновременной принадлежности национальному государству в качестве подданного и гражданскому обществу в качестве частного лица. В силу этого актуален для исследователей ряд вопросов, касающихся глобализации культуры и ее влияния на национальную культуру и самобытность.

В таких метафорах, как американизация, «макдональдизация», просвечивает беспокойство о распространении массовой культуры, защите интересов потребителя и путях решения проблем, с которыми сталкиваются традиционные культурные модели. Современная культурная озабоченность по поводу глобальной гомогенизации была порождена полемикой о способности «Американской империи» манипулировать общественным мнением. Существует неоспоримое эмпирическое свидетельство вертикальной и горизонтальной интеграции «электронных империй» Мердока, Берлускони и Блэка; а информационная власть компаний Рейтер, СиЭнЭн и Микрософт позволяет их считать одними из крупнейших транснациональных компаний в мире.

Реакция на культурную гомогенизацию приняла различные формы, включая разные попытки урегулирования информационного мира: например, наложить запрет на использование спутниковых тарелок в части Среднего Востока, включая Исламскую Республику Иран, или европейское законодательство о контроле за трансляцией ряда зарубежных телевизионных программ. Есть, однако, свидетельства того, что местная культурная продукция предпочитается транснациональной в тех случаях, если она доступна, и что внутреннее производство - лучшее средство против глобального потребления.

Исследователи культуры уделяют все больше и больше времени поиску форм гибридизации, очевидно проявляющейся в новых местах культурного производства, в популярных культурных жанрах (Азиатская поп-музыка, Латиноамериканские сериалы: кино Третьего мира), в личных впечатлениях и народных сказках разного культурного и диаспорного происхождения. Постоянный конфликт между гомогенизацией и гетерогенизацией делает формирование культурной самобытности и одной из ключевых проблем глобализации.

При первом взгляде на глобализацию она предстает как усиление взаимосвязей между людьми разных стран, этносов и культур, ведущее к формированию из населения земного шара единого человечества. Однако в который раз подтверждается, что реальное осуществление некогда желанных целей часто проблем порождает больше, чем решает. Превращение человечества в целое амбивалентно для его блага. Если для производства, экономики, техники соединение разрозненных усилий дает эффект эмерджентности, способствует росту, то сферы жизни, где самоценны различия - деградируют. На начальном этапе усиление взаимодействия может происходить при сохранении качества составляющих систему частей. Это феномен комплексности, предполагающий функциональное единство компонентов при их субстратной гетерогенности. На содержательном языке об этом говорили как об интернационализации. В дальнейшем, при отсутствии противонаправленных усилий процессы обычно идут в сторону стирания различий между частями. Компоненты становятся одинаковыми и вся система - гомогенной. Именно такой характер приобретает сейчас взаимодействие людей на планете, заставляющее говорить о глобализме. Мир давно, по крайней мере, с Нового времени был единым, но как комплекс, теперь он переходит в органическое состояние.

В глобально целостной системе этносы не обогащают друг друга, а взаимопоглощаются, культуры не получают импульс для самораскрытия, а нивелируются, страны не коэволюционируют, сотрудничая, а унифицируются. Своеобразие народов уходит в прошлое, в традицию, в фольклор и существует как пережиток прошлого. Если бы в городах не было старых кварталов и музеев, то путешествовать было бы совершенно бессмысленно - человек неизбежно попадает в окружение изощренно одинаковых автомобилей, дизайн-зданий, его преследуют вездесущие рекламы транснациональных корпораций. Многообразное, до противоположности, пестрое, географически разбросанное и растянувшееся по историческим эпохам человечество стоит на пороге трансформации в раздираемое противоречиями, но структурно однородное пространственно-временное образование.

Формирующийся одинаковый образ жизни - это не равновесное смешение всех существующих форм. Это не сплав этносов, культур с заимствованием в каждом лучшего и включением его в общую целостность. С точки зрения содержания в глобализме выражается победа западной, в особенности американской культуры над всеми остальными. Экономика, государственное устройство, наука, первоначально возникшие в Европе, сейчас захватывают в свою орбиту другие народы. Так называемые общечеловеческие ценности фактически рождаются западной, либерально-рыночной демократией. «Новый мировой порядок» результат ее развития и несогласные с ним рассматриваются как консерваторы, стоящие на обочине цивилизационного процесса, его «изгой». Становление монокультуры означает сужение базиса развития человечества.

И все-таки трактовка глобализации как потери культурного разнообразия недостаточно глубокая. Трагичность положения культуры в глобальном мире заключается в том, что она вытесняется другим способом воздействия на духовную и социальную жизнь. Несмотря на споры по поводу определений, культура немыслима без табу, норм и регламентации, общего представления о долге, чести и совести, без опоры на моральные, религиозные и эстетические регуляторы. Это ценностно-рациональное отношение к миру. Оно ограничивает свободу человека, его личные интересы, требуя «служения» чему-то внешнему, высшему, социуму или Богу, что несовместимо с идеалом открытого гражданского общества. Принципы служения обще понимаемому благу закрывают его, делая традиционным, тоталитарным. Открытость общества предполагает, что люди

в нем действуют, руководствуясь принципом полезности и личной выгоды, опираясь на расчет. Все его члены - разумные эгоисты, механизм их взаимосвязи - эквивалентный обмен услугами. Это целерациональное регулирование жизни. Не случайно Запад в настоящее время характеризует себя в терминах не культуры, а цивилизации. В пределе, если исключить «пережитки культуры» и брать рациональность в действии, это ситуация, когда все вопросы решаются технологически (социо - и психотехника, сексуальные технологии, техника общения и т.п.). Такое общество лучше называть технологическим. Глобализм - это универсальный технологизм. Глобальный технологизм ведет к превращению человека из социально-культурной личности в человеческий фактор развития технологий. Человеческий фактор, бурно протестуя против ограничения своей свободы культурными регуляторами, довольно легко смиряется, если они будут техническими. Открытое гражданское общество закрыто и регламентировано не меньше, чем традиционное, разница в том, что закрытость здесь «усовершенствованная», технологическая.

Замену хотя и стандартных, одномерных, но культурных отношений между людьми на технологические можно считать рубежом превращения глобализации в глобализм. Этот «изм» - выражение перехода к жизни без оценки поступков с точки зрения добра и зла, прекрасного и безобразного. Образуется общество, которое предсказывали фантасты-утописты начала XX века. Рассматривая оба подхода с временной дистанции практического становления «мирового государства», Дж. Оруэлл писал о складывающемся механизме его пост культурного развития: «...Будущее представляется все более ускоряющимся маршем технического прогресса: машины, избавляющие от физического труда, машины, избавляющие от размышлений, машины, избавляющие от боли, гигиена, высокая производительность труда, четкая организация производства, больше гигиены, рост производительности труда, лучшая организация производства - пока вы не окажетесь в знакомой уэллсовской утопии, тонко спародированной в «О прекрасном новом мире», рае маленьких толстяков».

Утверждениям о глобализме как стирании культурных различий и движении к посткультурной технической цивилизации противоречат широко распространенные представления о плюралистическом характере нашего времени и наступлении эры мультикультурализма, апофеозом которого считают возникновение «индивидуальной культуры». Думается, что это противоречие поверхностное.

В безудержной плюрализации, раздроблении культуры на дисперсные частицы как раз и выражается ее распад, превращение в материал «для другого». Индивидуальная культура, когда у каждого собственные понятия о добром или должном, персональная совесть, которая, естественно, всегда оправдывает свою персону, обесмысливает ее социальные функции, ведя тем самым, к исчезновению, что невольно признают сторонники мультикультурализма. «Дорогой, но необходимой ценой за рост культурного разнообразия становятся, во-первых, ограничение разнообразия живой природы, а во-вторых, гомогенизация глубинных смысловых пластов этнических, рациональных, религиозных и прочих макрогрупповых культур. Следовательно, экологам придется примириться с неизбежным сокращением видового состава природной среды... Культурологам же стоит обратить внимание на то, что сохранение исторической самобытности каждой культуры - задача, по-видимому, благородная, но нереалистическая и, будучи понята буквально, чреватая опасными последствиями...».

Идеальной моделью пост культурного состояния мира является Интернет. Виртуальное пространство и в самом деле не делится на свое и чужое, здесь не важна ни государственная, ни этническая, ни половая, ни социальная, ни возрастная, вообще - «никакая» принадлежность пользователя, кроме содержания коммуникации, обозначаемого условным адресом. Наконец-то отбрасываются «заскорузлые» категории старого мышления, всякое почвенничество, патриотизм, конфессионализм, сексизм и др. И что получается? Человек-кочевник, номад, не принадлежащий ни к одной культурной группе, кроме, может быть, какой-либо профессиональной корпорации. Наш идеал, пишет известный постмодернистский философ Р. Рорти, - «безродные космополиты». «Человек без свойств» - вот результат глобализации, доведенной до своего логического завершения. А разве бывают вещи и тела без свойств?»

По отношению к глобализму культура находится в том же положении, что и природа. Но если в необходимости защиты природы отдают отчет и что-то предпринимается, то об экологии культуры говорят в самом неопределенном или узко эмпирическом смысле как бережном обращении с памятниками и артефактами. Нет ясности, от чего ее надо защищать, какие процессы угрожают культурному разнообразию мира. Под влиянием начинающей господствовать глобалистской культуры «стираются», подавляются даже его контуры, которые в таком случае надо подчеркивать и пропагандировать.

В идеологическом плане позитивной альтернативой глобализму является идея многополярного мира. Ее разделяет большинство государств планеты, и предотвратить нарастающую опасность «столкновения цивилизаций» в ближайшей перспективе способен именно этот подход. Собственно культурная политика должна быть направлена на защиту традиционных, специфических для данного общества форм искусства, образа жизни, быта - «различий», того, что делает их интересными друг для друга, создает основу для взаимного диалогического и дружеского существования.

Поддержание культурной идентичности наций служит не только их сохранению самих по себе, но «человека со свойствами», человека как такового. Политические образования, нации и культуры интенсивно взаимодействуют, сознательной целью при этом должно быть культивирование ими своей тождественности - «выживание». Аналогичная цель встает перед человечеством в целом. Эти проблемы взаимообусловлены.

Немногие народы отказались от своих национальных культур настолько, чтобы их можно было считать глобалистами, не имеющими национальности. Глобальная культура сталкивается с ограничениями, обусловленными тем, что люди идентифицируют себя с местами своего проживания, и тем, что ее отвергают.

Столетие назад Дюркгейм подметил значение отчуждения и разобщенности в урбанистических обществах. Фундаментализм, по крайней мере, отчасти, представляет собой реакцию на ощущение бесцельности и бессмысленности, испытываемое многими людьми в современном обществе.

Фундаментализм отвергает релятивизм глобальных тенденций. Следовательно, он отвергает идею, согласно которой люди должны обладать способностью быть тем, чем они желают быть, и делать то, что они хотят делать. Фундаментализм утверждает определенные нормы правильного и ложного, которые кодифицированы в формализованных нормах религии и традиционной культуры.

Глобальная культура ограничена еще и потому, что она попросту не достигает всех, по крайней мере, в полную силу. Распространение глобальной культуры обеспечивается спутниковым телевидением, электронной почтой и межконтинентальными путешествиями. Люди, у которых нет перечисленных возможностей, оказываются вне сферы действия глобальной культуры - и не потому, что они выбрали положение на этой периферии, но потому что влияние глобальной культуры достигает их медленнее и слабее. Вот всего лишь пример действия того же явления в

пределах любой страны: местности, имеющие плохой доступ к линиям связи и транспортным магистралям, в меньшей мере вовлечены в национальную культуру.

Проникновение глобальной культуры также ограничено там, где предпринимаются согласованные усилия, направленные на торможение глобальных воздействий ради защиты местных или этнических культур. Такие попытки могут принимать мягкие формы вроде введения местных правил, определяющих содержание развлекательных программ.

Можно согласиться с мнением Э. Смита о том, глобальная культура будет гибридной по природе, включающей ряд амбивалентных, даже противоречивых, компонентов: попури традиционных локальных, народных и национальных мотивов и стилей; современного научного количественного дискурса; культуры массового потребления, состоящего из стандартизованных массовых товаров, образов, практики и лозунгов; взаимозависимости всех этих элементов во всемирном масштабе, основанной на объединяющем давлении глобальных телекоммуникаций. Согласно этой концепции для гибридной глобальной культуры характерны три черты, определяющие ее подлинную новизну: она универсальна, она технична и она вне временна. Она более универсальна, чем «космополитическая» культура даже самых великих империй. Ни китайская, ни римская, ни буддистская, ни исламская цивилизации никогда не могли претендовать на такую универсальность, за их пределами всегда были другие империи и другие отличавшиеся культуры. Они всегда сохраняли свойства конкретных народов в определенные периоды их истории, и сколь бы ни обогащались, всегда оставались привязанными к конкретному месту и времени и распространялись обычно путем завоеваний. Даже в таких великих цивилизациях, как ислам или христианство отражается специфика их места рождения или авторитетного центра. Однако сегодняшнюю или завтрашнюю глобальную культуру, невзирая на то, что она наиболее развита в Америке и Западной Европе, трудно связать с определенным временем и местом. В конгломерате составляющих ее элементов она потеряла многое из своей пространственной и временной специфики и наверняка потеряет еще больше. Она будет истинно планетарной.

Сегодняшняя глобальная культура - это первая сугубо техническая цивилизация. Использование ею этнических или национальных элементов эмоционально нейтрально. Ее вариации нарочиты и продуманны, они лишают страсти самые фундаментальные вопросы и сводят их к техническим

головоломкам с чисто техническими решениями. Космополитизм отражает ее единую технологическую базу с многочисленными системами коммуникаций, образующими взаимозависимые социальные сети с характерным для них идентичным стандартизованным, техническим и часто количественным дискурсом. Именно поэтому техническая интеллигенция стала играть главную роль на новейшей стадии современности и заменяет предшествовавших ей гуманистических и часто националистических интеллектуалов. Не кто иной, как техники заполняют и управляют глобальными системами массовых коммуникаций, и именно их техническая культура критического дискурса определяет специфический характер нарождающейся глобальной культуры.

Наконец, глобальная культура стоит вне времени. Вечно преследуя неуловимое настоящее, искусственная и стандартизованная универсальная культура не имеет исторического фона, ритма развития, ощущения времени и последовательности. Вне контекстная и вневременная, эта искусственная глобальная культура может раскапывать прошлое в иллюстративных целях или цинично использовать мотивы конкретного прошлого для эклектичного каприза, но она отказывается локализовать себя в истории. Лишенная всякого ощущения развития вне происходящего настоящего и чуждая всяким представлениям о «корнях», подлинная глобальная культура переменчива, повсеместна, бесформенна и исторически неглубока. Наступление американской массовой культуры, английского языка, поп-культуры, визуальных СМИ и компьютеризированной информационной технологии явно отражает культурные глобальные тенденции. Но что они дают в общей сложности? Могут ли массы мужчин и женщин жить ими, а также с ними? Составляют ли они вместе новую культуру, новый стиль жизни, способные вдохновить и утешить людей перед лицом горя и смерти? Какие воспоминания, какие мифы и символы, ценности и идентичности может предложить такая глобальная культура?

Ведь, в конечном счете, именно это всегда стремились дать человеку культуры прошлого. В отличие от глобальной культуры, культуры прошлого строились вокруг общих воспоминаний, традиций, мифов и символов, следовавших друг за другом поколений культурных или политических объединений населения, классов, регионов, государств, этнических или религиозных общностей, которые они стремились кристаллизовать и выразить. В отличие от демифологизированной и амбивалентной глобальной культуры, формирующейся вокруг принципа «здесь и теперь», культуры

прошлого основывались на архитипических мифах и символах, ценностях и воспоминаниях, которые рассказывались, пересказывались и воспроизводились поколениями каждой культурной общности. В отличие от ценностно нейтральной и лишенной традиций будущей культуры планеты многочисленные конкретные культуры прошлого и настоящего всегда стремились сохранить и то, что М. Вебер называл «незаменимыми культурными ценностями», и особые символы, ритуалы, идеалы и традиции тех, кто их создавал и участвовал в них.

Но, возможно, глобальную культуру будущего нельзя измерять мерками более ранних культур с присущими им ограничениями, партикуляризмом и временной привязанностью. Но есть ли признаки того, что можно создать подлинно универсальную культуру, которая могла бы стать привлекательной, удовлетворяющей потребности людей во всем мире в той же мере, что и культуры прошлого? Разве использование будущей глобальной культурой мотивов и образов из многих этнических и национальных наследств не наводит на мысль, что эти культуры продолжают отвечать человеческой восприимчивости и пронизывать социальные структуры? Можем ли мы представить себе, что достаточно отрываемся от нашего всепроникающего и живого прошлого с его верованиями и ожиданиями и приступаем с чистого листа строить вневременную, техническую универсальную глобальную культуру? И не предполагает ли это, что глобальная культура все-таки не станет радикальным разрывом с националистическим прошлым, как этого хотели бы ее вещатели, и лучшее, на что можно надеяться в XXI в., будет достижение национального «многообразия в единстве»?

Остается фактом, что культуры исторически специфичны, и таковы же их образы. Образы, создаваемые глобальной культурой, или тривиальны и неглубоки (создание рекламы массовых товаров), или же должны иметь корни в существующих исторических культурах, черпая из них любые возможные значения и силу. Культуры прошлого и настоящего выражают опыт конкретных социальных групп, существующих непосредственно под поверхностью расфасованного образа производной и гибридизированной культуры массового потребления. Чтобы мифы и традиции прижились, они должны вызвать резонанс среди многих людей в течение жизни нескольких поколений, а это означает, что они должны быть частью коллективного опыта конкретных социальных групп.

Вневременная глобальная культура не отвечает живым потребностям человека и не создает воспоминаний. Если память имеет центральное значение для идентичности, то сегодня нельзя увидеть никакой становящейся глобальной идентичности, стремления к ней или коллективной амнезии, побуждающей к замене «глубоких» культур космополитической «плоской» культурой. Последняя остается мечтой узкого круга отдельных интеллектуалов. Она не находит отклика в широкой массе народов, разделенных на привычные общности класса, пола, региона, религии и культуры.

В ходе глобализации космополитизм все глубже проникает в культуру и идеологию государств, в ряде случаев, сталкиваясь с патриотизмом. Глобализация разрушает национальное государство, а космополитизм объектом имеет все человечество, которое любить и сопереживать которому гораздо сложнее, чем народу или этносу. Космополитизм как идеология мирового гражданства имеет давнюю историю. В философии стоицизма все люди являются гражданами единого мирового государства Космополиса. В эпоху Возрождения и Просвещения идеал мирового гражданства был направлен против феодальной раздробленности, выражал идеи освобождения индивида от феодальных оков. В современных условиях космополитизм выступает в виде различных социокультурных ориентаций от взаимодействия и сближения народов и государств до нигилистического отношения к национальной культуре и традициям. Таким образом, космополитизм - идеология «мирового гражданства», ставящая интересы граждан выше интересов отдельной нации. Космополитизм - теория, которая призывает к отказу от патриотических чувств, в отношении страны, но заменяет их аналогичными по отношению к миру, планете Земля.

«Единство человеческого рода» - вот главная его идея. Космополитизм противоречит патриотизму. Очевидно, что современное общество вступило в процесс формирования единой планетарной цивилизации, в которой отдельные страны действительно потеряют статус автономных самостоятельных единиц. И вместе с тем современное человечество находится лишь в начале этого процесса, в той его фазе, когда понятия «национальная культура», «национальная политика» еще не стали фиктивными, а отдельные страны все еще являются обществами, не потерявшими принципиальную способность выживать в режиме автономного существования.

Космополиты не ассоциируют понятие «родина» с политическим режимом или общественным строем, ставят права и интересы личности выше прав и интересов государства, считают, что государство было в свое время создано для защиты прав своих граждан и должно отстаивать их интересы, а не граждане должны жертвовать всем и вся ради неведомых им интересов государства. Коренное отличие космополитизма от патриотизма в том, что целью космополитизма является освобождение человека от националистических догм и «державных» представлений, а целью патриотизма является, наоборот, экспорт «державности».

Неумеренное возвеличение космополитизма в период перестройки способствовало принижению, всемерному подавлению не только советских и социалистических по своему содержанию, но и традиционных духовно-нравственных и историко-культурных ценностей. Многие из них, в том числе патриотизм, подверглись почти официальной обструкции, разрушительному воздействию со стороны средств массовой информации.

Космополитизм антинационален по своей сути и предполагает освобождение от ощущения национального в себе, от национальной гордости и, естественно, от патриотизма. С точки зрения космополитизма «Всякий патриот своей нации есть уже националист - эгоист, предпочитающий свою нацию любой другой; национальная гордость - не что иное, как скользкая дорожка в национальную «кичливость», «ура-патриотизм», ксенофобию».

Выдвигая привлекательный и компромиссный на первый взгляд лозунг о совмещении любви к своему отечеству с любовью ко всему миру, представители космополитизма предлагают реабилитировать киренаиков с их формулой «где хорошо, там и отечество». Обратившись в космополитическую веру, часть наших соотечественников поспешили как можно быстрее отправиться в открытое еще в V веке до нашей эры киренаиками место, где всегда лучше, чем на родине, где дым отечества не раздражает и не беспокоит. Оценивая в целом «вклад» сторонников космополитизма в дело «перестройки» и последующего реформирования российского общества на идеологическом поприще, в сфере культуры вообще, можно констатировать, что, безусловно, одним из самых негативных последствий воздействия этого направления явилась депатриотизация значительной части населения, особенно молодежи. Агрессивность и тотальность космополитизации общественного сознания явилась одной из главных причин подавления патриотизма, низведения его до крайне ограниченного и урезанного состояния. В глазах космополита патриотизм

представляется весьма незначительным, почти ничем не напоминающим о себе, склоняющимся и теряющимся в сравнении с величием и масштабностью идеи любви к Человечеству, мировой цивилизации, ее достижениями и т.д. Такого рода не утраченное до конца чувство любви к своему Отечеству, несравнимо более слабое и низкое, чем общечеловеческие устремления, может быть названо «мизерным» патриотизмом.

Этот вариант псевдо патриотизма, таящийся в глубине человеческого сознания, имеет своим субъектом отдельную личность и выступает как ее индивидуальное, частное проявление, а не общественный и тем более - социально значимый феномен. «Мизерный» патриотизм - явление главным образом символическое. Он призван уберечь нас от окончательной маргинализации, но не способен представлять собой фактор консолидации соотечественников, их мобилизации на достижение интересов общества и государства. Тем самым утрачивается действенная сила патриотизма, который выполнял свою незаменимую роль в переломные моменты отечественной истории.

Губительность космополитизма заключается и в разрушении духовно-нравственных основ патриотизма. Поскольку «... нравственность есть также понятие национально обусловленное, космополитизм - последовательный космополитизм - является синонимом не только бескультурия, но и безнравственности».

Таким образом, космополитические идеи, по мере их все большей институализации и развития, выступают по отношению к патриотизму как общее, глобальное, высшее и, безусловно, доминирующее, предоставляющее ему статус частного, вторичного, низшего, незначительного и даже случайного, проявляющегося, как правило, на личностном, обыденном уровне. Низведенный до подобного состояния, патриотизм не может быть приемлемым для общества, испытывающего на современном этапе развития острую потребность в консолидирующей и подвижнической идее.

По мнению сторонников космополитизма, на пути к глобальной вестернизации, представляющейся для них магистральным направлением развития человечества, «... одни страны якобы уже преуспели, а другие, пока еще «нецивилизованные», отстают в силу «шовинизма», «имперских амбиций» и не приобщенности к «общечеловеческим ценностям».

Процесс космополитизации зашел в настоящее время настолько далеко, что «...всякое проявление русского национального самосознания - резко осуждается и даже поспешно примежует к «фашизму», которого, по

глубокому убеждению А. Солженицына «...в России не бывало никогда и который вообще невозможен без расовой основы, одно расового государства».

В обстановке геополитического доминирования США, человек на постсоветском пространстве испытывает культурный и мировоззренческий шок. Во многом это связано с тем, что ментальные структуры русской души входят в явные противоречия с проводимыми в стране реформами и с культурой глобализма. Ядро русской духовности, сформированное православной верой и классической литературой, обозначило русскому человеку нормативность - каким он должен быть; призывало к трудной работе над собственным совершенствованием, нацеливало человека на экзистенциальные переживания и поиск ответов на традиционно-русские вопросы (как жить? для чего жить? как жить по совести? и т.п.). Соборность, социальная справедливость, совесть, патриотизм, анти буржуазность - главные составляющие русского духа. Они позволяют человеку остро чувствовать границу добра и зла, истины и лжи, добродетели и безразличия.

В противоположность этому, культура глобализма предлагает русскому человеку отказаться от традиционной для него нормативности нравственного самосовершенствования, как чего-то отжившего, устаревшего, мешающего человеку жить в удовольствии. Глобальная культура превращает человека из социокультурной личности в «человеческий фактор» развития технологии. Ему предлагается иная цель: улучшать не себя, а лишь условия своего существования; стать на путь бесконечного удовлетворения своих гедонистических стремлений и желаний. Согласно такому подходу, экзистенциальные вопросы подменяются и ограничиваются понятием «качество жизни». В этом случае тотальный гедонизм не призывает «стать духовнее», «нравственнее», «гуманнее», а изначально объявляет человека самодостаточным и свободным от любых внутренних ограничений.

Таким образом, можно констатировать, что положение человека русской культуры остается сложным и противоречивым. Если он откажется от духовной нормативности, которая органична русскому духу, то возникает опасность превратить русский культурный ландшафт в худшие образцы массовой культуры, а русского человека в маргинала в своей собственной стране.

Как уже было отмечено, одним из важных элементов глобализирующегося мира является информационное пространство. В связи с этим человек русской культуры в современном обществе находится в

эпицентре четырех основных информационных потоков: новационном - приобщающим потребителя к новым знаниям; ориентационном - помогающим человеку ориентироваться в системе природного и социального пространства, формирующим его экзистенциальные и ценностные ориентиры, задает критерии и приоритеты выбора; стимуляционном - воздействующим на мотивационные основания активности людей; корреляционный - уточняющим или обновляющим параметры первых трех информационных потоков.

Культурную специфику эти потоки приобретают тогда, когда они регулируют представления людей об уровне социальной приемлемости тех или иных способов осуществления любого вида деятельности, направленных на обеспечение социального взаимодействия людей. Отсюда возрастает роль информационных потоков в формировании и реализации личностных качеств современного человека. Эта ситуация, наравне с позитивными моментами, вызывает определенные опасения у исследователей культуры. Так, новые информационные технологии могут способствовать стандартизации «культурной компетентности» человека, его социализации и инкультурации. Создать новую, еще не существовавшую в истории культуры эффективную систему управления и манипулирования его сознанием, интересами, потребностями, ценностными ориентациями, поведенческими стереотипами (на сознательном и бессознательном уровнях) и т.п., что, в конечном счете, может быть сведено к проявлению общей идеологической и социальной лояльности к любому существующему порядку (режиму).

Более того, если говорить об индивидуальности как об особой ценности культуры, то она может быть утрачена или сведена к «среднему», «массовому человеку» как норме, удобной для манипулирования в интересах правящей элиты, клана, политической партии владеющих средствами информации.

Положение осложняется и тем, что современный человек, даже будучи образованным, остается узким специалистом в какой-то одной области и нуждается в целой системе посредников (трансляторов, проводников, толкователей, популяризаторов), которые будут его вести по безбрежным информационным потокам. Они будут заниматься адаптацией транслируемой информации с языка высоко специализированных областей культуры на уровень обыденного понимания неподготовленных людей.

Отсюда такая же проблема: в чьих интересах, и на каком уровне будет осуществляться адаптация (с клановых позиций, политических,

общечеловеческих, национальных или интернациональных). Не приведут ли формы адаптации лишь к пассивному, развлекательному восприятию высших достижений культуры, а трудное, индивидуальное освоение элитарных культурных форм останется уделом одиночек?

Проблему вхождения, как отдельного человека, так и России в целом в глобальный мир можно сформулировать следующим образом. Объективно она в него уже вошла, а субъективно в нем еще не определилась. Вошла как страна, обладающая высокой духовной культурой, давно уже ставшей неотъемлемой частью мировой культуры, своими богатыми природными ресурсами, интеллектуальным потенциалом и ядерной мощью, то есть в качестве одного из цивилизационных и геополитических центров мира. Присутствие России в мировом социуме весьма заметно, хотя ее интеграция в глобальную экономику носит явно однобокий характер. А субъективно она пока не готова принять вызовы современности и дать на них адекватные ответы. Что это значит, и что из этого следует? Глобализацию, взятую в контексте ее созидательных возможностей, а не только рисков и угроз, которые она в себе несет, следует рассматривать в качестве важного ресурса российской трансформации.

Во множестве мнений, рекомендаций и сценариев дальнейшего развития нашего Отечества необходимо определиться, в первую очередь, с тем, по каким жизнеопределяющим направлениям предстоит осмысливать наше прошлое, настоящее и будущее. В центре внимания видятся, по крайней мере, три ключевые проблемы: выбор российского варианта глобализации, определение и утверждение места России в геополитическом балансе мировых сил, выбор ценностных ориентиров. Если кратко, то решение этих проблем может быть осуществлено, на наш взгляд, в следующих направлениях.

Выбор российского варианта глобализации может основываться на сочетании реалий мирового экономического развития и статуса России как самодостаточной в сырьевом, промышленном и интеллектуальном отношении державы. Геополитическое положение России определяется, исходя из признания многополярности мира, ее срединного «месторазвития» между Востоком и Западом, Севером и Югом на евразийском континенте и общей тенденции смещения центра противостояния на цивилизационный уровень.

Сфера культуры может формироваться, исходя из признания интересов и ценностей, как отдельного человека, так и российского

суперэтнуса. В идеологию возрождения России в условиях общемирового кризиса идеологий могут быть включены принципы гуманизма и патриотизма.

Остановимся на последнем направлении более подробно. Выбор ценностных ориентиров должен учитывать современную социокультурную ситуацию, которая в глобальном измерении предстает как столкновение цивилизаций, приводящее к противостоянию культур, которые включают моральные, религиозные, этнические, политические ценности. По сути дела, здесь речь идет об идеологии глобального гуманизма, т.е. идеологии, которая порождается современной социокультурной ситуацией: вся человеческая деятельность, культура во всех своих проявлениях все более ориентируется на выживание человека в окружающей среде. Постмодернистская инверсия этой идеологии, с одной стороны, сохраняет изначальную интенцию «покорения», обретая форму манипулирования сознанием массового человека, ориентированного на необузданное потребление материальных благ. Крайней формой подобного манипулирования выступает информационно-психологическая война. С другой стороны, инверсия идеологии обретает контуры идеологии глобального гуманизма, которая выстраивается на диалоге культур, на отказе от идеологии эгоцентризма и социал-дарвинизма, которая, наконец, должна ориентироваться на возрождение социокультурных ценностей, выстраданных человеческом и впервые реализовавшихся в нашей стране. В контексте глобального гуманизма любая идеология имеет национальное выражение. В России издревле таковым выражением является патриотизм - преданность и верность Отчизне, братское сотрудничество всех наций и народов, стремление к свободе, независимости, социальной справедливости. Поэтому следует утверждать, что именно на этом основании следует формировать идеологию глобального гуманизма в ее российском варианте, который соответствует российскому варианту глобализма и геополитическому статусу России.

8. Русская идея и русский патриотизм

Русская идея - это философия особого призвания и особенностей русского народа. Что же скрывается за этим широким понятием? Как правильно понимать русскую идею?

История русской идеи

Понятие «русская идея» сформировалась в XVI веке и получила свое воплощение в форме государственного устройства. Православная монархия стала воплощением того, что понималось под «русской идеей» в те времена. Христианский философ Петр Чаадаев впервые задался вопросом о предназначении русского народа, его особом смысле и призвании. Чаадаев не был убежден в исключительности России, но именно «Философическое письмо» Чаадаева, которое было опубликовано в журнале «Телескоп» в 1836 году положило начало разговору о предназначении народа.

«Мы не принадлежим ни к Западу, ни к Востоку, — пишет Чаадаев в «Философском письме», — мы — народ исключительный»

Обособленность русского народа от исторических процессов в мире изначально оценивалась философами в негативном ключе, но со временем сменилась убежденностью в исключительном пути для России. Источником счастья и благополучия для русских Чаадаев считал религию.

«...Меня повергает в изумление не то, что умы Европы под давлением неисчислимых потребностей и необузданных инстинктов не постигают этой столь простой вещи, а то, что вот мы, уверенные обладатели святой идеи, нам врученной, не можем в ней разобраться. А, между тем, ведь мы уже порядочно времени этой идеей владеем. Так почему же мы до сих пор не осознали нашего назначения в мире? Уж не заключается ли причина этого в том самом духе самоотречения, который вы справедливо отмечаете, как отличительную черту нашего национального характера? Я склоняюсь именно к этому мнению, и это и есть то, что, на мой взгляд, особенно важно по-настоящему осмыслить. ... По милости небес мы принесли с собой лишь кое-какую внешность этой негодной цивилизации, одни только ничтожные произведения этой пагубной науки, самая цивилизация, наука в целом, остались нам чужды. Но все же мы достаточно познакомились со странами Европы, чтобы иметь возможность судить о глубоком различии между природой их общества и природой того, в котором мы живем. Размышляя об этом различии, мы должны были естественно возыметь высокое представление о наших собственных учреждениях, ещё глубже к ним привязаться, убедиться в их превосходстве...».

Термин “русская идея”

Русская идея – это философия или совокупность понятий? Сам термин впервые употребил Ф.М. Достоевский в 1860 году. Мир узнал о нем после доклада В.С. Соловьева «Русская идея», который был прочитан в Париже в 1888 году. Философ А.В. Гулыга давал ему вполне четкое определение:

«Русская идея Достоевского — это воплощенная в патриотическую форму концепция всеобщей нравственности».

Русские философы Трубецкой, Франк, Карсавин и Федотов употребляли этот термин именно в таком значении. Они считали русскую идею связующим и объединяющим нацию звеном. Объединение достигалось в основном по следам Чаадаева – на основе религиозной мысли. Святая Русь – это Русь, объединенная почитанием святых Русской Православной Церкви.

В.С. Соловьев в статье “Русская идея” писал, что идея – “есть не то, что нация сама думает о себе во времени, но то, что Бог думает о ней в вечности”.

И. Ильин отмечал значение патриотизма в философии русской идеи:

“Эта идея формулирует то, что русскому народу уже присуще, что составляет его благую силу, в чем он прав перед лицом Божиим и самобытен среди всех других народов. И в то же время эта идея указывает нам нашу историческую задачу и наш духовный путь; это то, что мы должны беречь и растить в себе, воспитывать в наших детях и в грядущих поколениях и довести до настоящей чистоты и полноты бытия—во всем, в нашей культуре и в нашем быту, в наших душах и в нашей вере, в наших учреждениях и законах. Русская идея есть нечто живое, простое и творческое. Россия жила ею во все свои вдохновенные часы, во все свои благие дни, во всех своих великих людях”. Иными словами, под русской идеей И. Ильин понимает лишь все великое, благое и только позитивное, что есть в истории, судьбе, культуре и духе российского народа. Н. Бердяев, напротив, включает в совокупность проблем и линий исследования русской идеи не только благое, лучшее, “правое” — он считает, что подойти к разгадке тайны “русской души”, самобытности пути России, можно лишь в случае, если сразу признать “антиномичность России, жуткую ее противоречивость. Тогда русское самосознание избавляется от лживых и фальшивых идеализации, от отталкивающего бахвальства, равно как и от бесхарактерного космополитического отрицания и иноземного рабства”.

Русская идея и современность

После распада СССР и духовного кризиса, который последовал за распадом, русская идея стала особенно актуальной.

«Сегодня русская идея прежде всего звучит как призыв к национальному возрождению и сохранению материального и духовного возрождения России. Русская идея актуальна сегодня как никогда, ведь человечество (а не только Россия) подошло к краю бездны...

...Русская идея — это составная общечеловеческой христианской идеи, изложенная в терминах современной диалектики», — писал Гулыга.

Русский патриотизм

С исторической точки зрения, патриотизм появился в то же время, что и государство. Само слово патриотизм происходит от греческого *πατρις* («отечество»). Причем, по словам доктора исторических наук, Людмилы Морозовой, под отечеством в данном случае нужно подразумевать именно государство, страну, народ, а вовсе не любовь, скажем, к родному дому, патриотизм чувство «надличностное». Справедливости ради, любовь к родному очагу предшествовала любви к родине.

Выделяют множество видов патриотизма. Например, патриотизм «жертвенный», который был присущ декабристам. Известна оценка А.И. Герцена, данная им, вышедшим «...сознательно на явную гибель, чтобы разбудить к новой жизни молодое поколение и очистить детей, рожденных в среде палачества и раболепия». Или «местный патриотизм», когда люди готовы защищать свою деревню, но могут быть абсолютно равнодушными, если речь идет о соседях, пусть и соотечественниках. Например, во время гражданской войны в России в начале XX века крестьяне активно боролись против вторжения иностранных интервентов, но только тогда, когда враги находились на близком расстоянии от их деревень. Кстати, подобный тип патриотизма считается наиболее массовым.

Зарождение русского патриотизма

Впервые, термин патриотизм в России появился при Петре I. Он был использован в одном трактате, посвященном причинам Свейской войны вице-канцлера Шафирова. Он употребил слово «патриот» к себе и к Романовым, что были репрессированы Борисом Годуновым. Но само понятие в его нынешнем понимании распространилось лишь во второй половине XVIII века.

Разумеется, патриотизм как явление появился в русской истории намного раньше. Так, «Слово о полку Игореве», созданное в XII веке, считается первым патриотическим произведением русской литературы, по

крайней мере, из того, что до нас дошло. Ярким проявлением русского патриотизма было и второе ополчение, когда оставшись без царя и предводителя, русский народ едино поднялся на защиту русской земли. Но называлась это тогда совсем по-другому. Так, Петр I именовал себя «сыном Отечества», а в XVI веке бытовало понятие «доброходящего российскому царству». Так что, исконно русское название патриота – «доброход».

Земельный патриотизм

Патриотизм часто проявляется как любовь к определенной территории, земле, осознание себя ее непосредственной частью. Можно назвать такой патриотизм «местным», можно «крестьянским», который в русском человеке разглядели два великих русских писателя. Первым, как ни странно, был Лев Толстой, который всячески критиковал патриотизм – как причину разъединения народов и любил повторять фразу доктора Самуэля Джонса «патриотизм – последнее убежище негодяя».

И все же, во многих своих произведениях, он изображал такого «патриота». Именно таким был Платон Каратаев – «воплощение всего русского, доброго и круглого». Как говорил потом другой автор, Глеб Успенский, жизнь Каратаева не имеет смысла как отдельная жизнь, «Она имела смысл только как частица целого, которое он постоянно чувствовал». Успенский называл эту черту, характерную для русского черту «властью земли» - следствие вековой, непрерывной жизнью его в природе.

Говоря об этом типе русского патриотизма, некоторые историки отмечают, что до XIV века в источниках понятие «русская земля» включало в себя все – и территорию, и владение, и народ, и даже русское войско на чужбине. Ученый Буслаев подметил, что на Руси «в старину вместо отечества говорилось просто земля, Русская земля». Эта связь с землей, впоследствии неоднократно проявлялась во многих русских народных традициях. Например, в обряде прощания с землей, когда, почувствовав приближение смерти, крестьянин шел в поле, кланялся земле и говорил: «Мать сыра земля, прости и прими меня».

И не только для крестьян-земледельцев земля была воплощением родины. Традиция привозить горсть родной земли на могилы солдатам, погибшим на чужбине, сохранилась и в XX веке и в XXI веке.

«За царя»

«За веру, царя, отечество», гласил знаменитый девиз, распространенный во времена Российской империи. Вера в монархию, в православного царя тоже была весьма укоренена в русском сознании. Любовь

к монарху была свойственна одновременно и дворянам, и крестьянам, так как они ощущали себя общей иерархией, идущей от Бога. Идея служения «государю» и готовность идти за ним «хоть в огонь, хоть в воду», была присуща еще отношениям между дружинниками и князем. Как говорилось еще в «Слово о полку Игореве»: «за землю русскую... ищучи себе чести, а князю славы».

Но сама идея «жизнь за царя», впоследствии прославленная подвигом Ивана Сусанина и воспетая Михаилом Глинкой, появилась впервые при Иване Грозном. И в первую очередь адресовалась аристократии. Иван IV отдавал особое значение нерушимой присяге и верности монарху, что отчетливо прослеживается в его переписке с Андреем Курбским. В ней поднимаются многие вопросы церковно-политического характера, в частности, Иван Грозный указывает на божественное происхождение самодержавия, которое было принесено на Русь святым Владимиром через крещение. Он повторяет слова апостола Павла – кто противится власти, противится и Богу. «Русская земля держится божьим милосердием, и милостью пречистой богородицы, и молитвами всех святых, и благословением наших родителей и, наконец, нами, своими государями».

Впрочем, далеко не все последующие монархи придавали патриотизму личностные характеристики. Так, например, Петр I, напутствуя солдат перед Полтавской битвой говорил: «И так, не должны вы помышлять, что сражаетесь за Петра, но за государство, Петру врученное, за род свой, за Отечество...». При последних же императорах – Александре III и его сыне Николае II, напротив, православный образ самодержавных монархов, вновь стал популярным.

«За Родину, за Сталина»

Патриотизм в СССР был неотъемлемой частью сознания большинства жителей. Сейчас часто сравнивают сталинизм с царским патриотизмом как слепой верой в вождя, но по мнению специалистов, коммунистический патриотизм сильно отличался от консервативного национального патриотизма наличием четкой «прагматической составляющей».

Образ православного царя и божественного происхождения самодержавия были названы «буржуазным патриотизмом», переходящим в шовинизм, и заменены постоянным подчёркиванием достижений Советской власти и народа СССР. Советский патриотизм делал основной упор на сознательную и целеустремленную любовь к социалистической родине, к политическому строю.

Патриотизму в СССР не была свойственна однородность. Будучи основным орудием управления сознанием масс, он менялся в зависимости от экономических, политических и культурных обстоятельств. Например, долгое время, статус патриота требовал неистребимой ненависти к врагам Родины, а также их поиск и разоблачение.

В годы Великой Отечественной войны в патриотическом воспитании был сделан большой шаг в сторону забытого традиционного патриотизма – власти обратились к доселе запретным и забытым образам Александра Невского, Ивана Грозного, Петра I, Александра Суворова, дабы воспитать в народе героическую составляющую. В 70-е года на первый план выдвигается «любовь и преданность своей Родине, содружеству социалистических стран».

Что происходит с патриотизмом сейчас? Для этого нужно серьезное социологическое исследование. Скорее всего, все приведенные ценности или смешаны, или параллельны, или взаимонаслоены, но как бы то ни было, патриотизм в России - больше чем патриотизм, как и все остальное.

ГЛАВА 3: НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

1. Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности

Возникновение понятия «безопасность»

На протяжении всей истории мировой цивилизации обеспечение безопасности являлась одной из главнейших целей существования общества, поскольку она присуща всей социальной структуре общества от конкретной личности до любого объединения людей (социальные группы, общество, государство). В конце ХХI в. российские специалисты подчеркивали, что «безопасность личная и имущественная является залогом человеческого развития. Отсутствие безопасности личности и собственности равносильно отсутствию всякой связи между человеческими усилиями и достижением целей, для которых они делаются»¹.

Поэтому понятие «безопасность» возникло одновременно с появлением человеческого общества. Однако, в глубокой древности понимание безопасности человеком не выходило за рамки обыденного представления и трактовалось им как отсутствие для него опасности и зла². Впервые термин «безопасность» был употреблен в 1190 г. в словаре английского ученого философа Роббера как «спокойное состояние духа человека, считающего себя защищенным от любой опасности»³, но в этом значении он не вошел в лексику народов Западной Европы и использовался до XVII века крайне редко⁴.

Проблема обеспечения безопасности находилась в центре внимания многих философов, политологов, историков и правоведов.

О государственном устройстве общества, задачах и функциях государства в сфере обеспечения безопасности писали Платон, Аристотель и Геродот. Дошедшие до нас мысли ученых и государственных деятелей того периода свидетельствуют о том, что система безопасности начала формироваться лишь для обеспечения личной безопасности правящих кругов государства и военного захвата

¹ Энциклопедический словарь. И.А.Брокгауза и И.А.Ефрона.Т.5, С.304

² См.: Возжеников А.В. Безопасность России: современное понимание, обеспечение. - М.: Росэкономфонд «Созидание».1998.С.6-7

³ Гончаренко Л.П. Куценко Е.С.Управление безопасностью. М.: КНОРУС, 2005. С.20-21

⁴ См.: Большой энциклопедический словарь. – М., 1998.

новых территорий. Так Полибий (200-120 гг. до н.э.) приветствует агрессивную политику империи, считая ее жизненной потребностью социальных систем и необходимым условием для обеспечения безопасности жизнедеятельности страны и ее граждан¹. Цицерон (106-43 гг. до н.э.) считал, что «прежде всего каждому виду живых существ природа даровала стремление защищаться, защищать свою жизнь... избегать всего того, что кажется вредоносным, и приобретать, и добывать себе все необходимое для жизни»². Цезарь (100-44 гг. до н.э.) представлял государство как публично-правовую общность, которой руководят избранные³. Однако, философы XV-XVII в.в., рассматривая безопасность как исключительно государственную деятельность, все же не смогли проникнуть в глубину социальной природы этого феномена. И только благодаря учениям философов XVII-XVIII в.в. это понятие стало приобретать широкое значение.

Думается, что толчком к возникновению парадигмы «национальной безопасности» стали определенные исторические условия, при которых появилась проблема выживания национального государства. Развитие самого понятия «национальная безопасность» является сложным процессом, что подтверждается многими исследованиями историков, социологов и других учёных. Попытки к становлению теории национальной безопасности можно увидеть уже в работах Св.Августина, Фукидида, Н. Макиавелли, Т.Гоббса, Ж.-Ж.Руссо, Г.Гроция, Ф. Гегеля, И. Канта, которые с научных позиций пытались объяснить сущность и причины возникновения угроз безопасности личности, общества и государства.

Проблемы национальной безопасности рассматривались сначала на основе исторических источников, а затем на основе закономерностей политики национальной безопасности.

Следует отметить, что в силу определенных субъективных обстоятельств во многих странах, в том числе и в России, теоретические разработки ученых в сфере безопасности не поощрялись. Особенно это касалось проблемы внутренней безопасности, т.к. почти всегда она сопровождалась репрессивными мерами со стороны

¹ См.: Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. М., 1890. Т.1. С.82-85.

² Цицерон. Об обязанностях. М.: Эксмо-Пресс, 1999. С.131.

³ См.: Плутарх. Сравнительные жизнеописания. М., 1968-1972. Т.2. С. 480-485

государства, поэтому в отечественной науке понятие «безопасность» слабо изучено. Политика обеспечения безопасности со времен образования Российского государства с XIV в. по XX в. входила в сферу государства. На начальном этапе она строилась по принципу великокняжеской власти, заключающейся в наличии вокруг себя преданных единомышленников и сильного войска. Безопасность личности и общества рассматривалась с точки зрения защиты от посягательств хулиганствующих и иных антиобщественных элементов.

Во второй половине XVII в. характерным для российской действительности являлись не только проблемы внутренней безопасности, касающиеся дезертирства из армии, разбойнических нападений в лесах и фальшивомонетничество, но и ведение политической, экономической и военной разведки. Для ведения шпионажа, широко использовались посольская деятельность, засылка специальных агентов под видом мастеровых людей, бродячих артистов, а также привлекались иностранные подданные, отправляющиеся в Россию по торговым и иным делам.

Великодержавие в политике России оказало влияние и на формирование обеспечения безопасности, где ключевым фактором являлся политический, а по мере расширения границ государства особую роль начинали играть этнический и религиозный факторы.

На окраинах страны оказались свыше 40 миллионов человек нерусского населения, частью родственного русским по племенному составу, но чуждых по религии и историческому опыту, частью чуждых как по происхождению, так и по религии»¹.

До XIX в. в России власть царя практически не ограничивалась никакими законами, поэтому исследования ученых касались сферы внешнеполитической и военной безопасности, но не внутренней безопасности. Царская власть обосновывалась как единственная, справедливая и законная.

Первые научные исследования по вопросу национальной безопасности в России проводили отечественные ученые Н.М.Карамзин, Н.А.Бердяев, В.И.Вернадский, Л.Н.Гумелев, которые в своих работах указывали на отдельные стороны российской действительности, оказывающие влияние на безопасность общества и государства. В частности русский исследователь Н.М.Карамзин (1766-1826г.),

¹ Красновский Н.А. История русской армии. – М., 1992.-С.12

анализируя процессы развития российской государственности, призывал бережно относиться к своему отечеству, защищать достигнутое, любить свой народ, с осторожностью относиться к предложениям иностранцев.

В XIX в. понятие безопасности отражало состояние защищенности интересов государства, общества и личности в различных сферах жизнедеятельности (внешняя безопасность, безопасность промыслов, безопасность на воде, имущественная безопасность, общественная безопасность и т.д.), которые и являлись составными частями национальной безопасности. Анализ изложенных в учениях положений показывал, что со стороны государства принимались незначительные меры по защите граждан от различных угроз. В России в то время самостоятельной науки о безопасности не существовало, было некоторое учение об управлении государством, которое состояло: общего учения о внутреннем управлении; учения об управлении, касающемся личных интересов; учения об управлении, касающемся хозяйственных интересов»¹.

Российский ученый И.Е.Андреевский, занимавшийся проблемой безопасности, в учебнике «Полицейское право» (1873 г). писал, что основой в понимании проблемы безопасности является человек и его развитие. «Для жизни человека, развития его способностей и возможности достижения человеческих целей необходимы известные условия: между ними главнейшее место занимают безопасность и благосостояние»². В «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881г. в России был употреблен термин «государственная безопасность», как однопорядковый с термином «общественная безопасность»³.

Концептуальные основы теории национальной безопасности

Определение концептуальных подходов к обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации предполагает необходимость определить параметры стратегии.

Среди наиболее распространенных взглядов на концептуальные основы теории национальной безопасности можно выделить *три подхода*. *Первый подход* связан с постановкой конкретных проблем в области

¹См.: Наука полицейского права и ее главные направления. Энциклопедический словарь. Т.24. – С. 324-325.

²Безопасность России.М.: МГФ «Знание», 1998. С. 129.

³См.: Прохожев А.А. Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности//Навигут. М. №2(18). 2004. С.3-10.

обеспечения безопасности и определением конкретных целей для их решения. При этом, как правило, используется достаточная теоретическая и практическая база, учитывающая результаты анализа причин конкретных явлений в области обеспечения безопасности. *Второй подход* можно назвать «ведомственным», так как в соответствии с ним определяются желаемые параметры национальной безопасности, разрабатывается комплекс конкретных мер для их достижения в определенные сроки. Недостатком такого подхода является его распространение на решение только краткосрочных задач, но не долгосрочных, т.к. не учитываются непредвиденные обстоятельства возникновения опасностей и угроз национальной безопасности. *Третий* – системный, наиболее трудоемкий, но достаточно эффективный, поскольку позволяет рассмотреть основные принципы совершенствования системы обеспечения национальной безопасности с использованием доктринальных теоретических разработок.

Для решения прикладных исследовательских задач можно использовать также концептуальный анализ рассмотрения сложных динамических систем. Результатами такого анализа могут стать научные основы разработки критериев, показателей и индикаторов оценки эффективности деятельности правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации.

Для этого необходимо выполнение ряда условий: единообразное определение и трактовка понятийного аппарата, в том числе таких категорий, как «опасность», «источники опасности», «безопасность», «угрозы» разных уровней, соотношение между «опасностью и угрозой», «риски», «факторы неопределенности», «вызовы» и др., без четкого, адекватного реальностям единого понимания которых сложно осуществлять и оптимизировать процесс обеспечения национальной безопасности.

Опасность и безопасность

Исследование проблем в любой области знаний предполагает последовательное формирование базисных понятий, их структурно функциональную связь и определение методов формализации исследуемых явлений, которые обеспечивали бы их углубленное изучение. Поэтому важно представить на базе различных подходов фундаментальные понятия «опасность» и «безопасность».

Опасность. Исходной предпосылкой исследования национальной безопасности является понятие «*опасность*», которое в толковых словарях представлено как угроза чего-нибудь, несчастья¹.

Понятие «опасность» толкуется как наличие и действие сил (факторов), которые являются деструктивными и дестабилизирующими по отношению к какой-либо конкретной системе, которые способны нанести ущерб системе, вывести ее из строя или полностью уничтожить².

Сущность опасности познается при ее дифференциации по разным критериям. Опасности можно различать по источникам, действующим силам или по объектам их воздействия, по уровню развития, по степени вредных последствий, наступающих в результате реализации опасности и причинения вреда личности, обществу, государству. Практика показывает, что можно выделить три глобальных источника всех опасностей: во-первых, природа, во-вторых, человеческое общество, в-третьих, созданная человеком «вторая природа» - мир техники и технологии. Причем каждая из трех названных областей может быть источником опасностей для двух других и для себя самой.

По степени опасности следует иметь в виду, с одной стороны, насколько она актуальна и зрела, а с другой – каков ее масштаб и размеры. При этом четкой, а тем более строго количественно выраженной градации нет, но можно назвать некоторые качественные различия между состояниями опасностей. В самом общем плане можно провести различие между потенциальной и реально проявляющейся опасностью. Первая характеризует абстрактную возможность каких-либо деструктивных воздействий, которые могут и не проявиться. Во втором случае опасность уже налицо, она действует и заставляет принимать соответствующие защитные меры.

Различают внешнюю и внутреннюю опасность. Внешняя опасность – это возможность какого-либо явления или их совокупности, находящихся вне структуры элементов данного объекта, способная при определенных условиях приобрести адресную направленность и причинить ему какой-нибудь вред, ущерб. Внутренняя опасность – это возможность какого-либо внутреннего структурного элемента или их совокупности в данном объекте, способная причинить изнутри какой-нибудь вред, ущерб. По степени вероятности возникновения

¹ См. Ожегов С.И. Словарь русского языка/Под ред. Н.Ю. Шведовой 22-е изд. стер. М.: 1990 С. 451.

² См. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства М., 2002. С.40-46.

различают реальную и потенциальную опасности; по характеру адресной направленности и роли субъективного фактора в возникновении неблагоприятных условий различают вызовы, риски, опасности и угрозы.

Воздействие опасности на определенную систему можно представить в виде процесса, который имеет определенную структуру, совпадающую по форме со структурой любого действия. Эта структура может рассматриваться с двух позиций: статической и динамической. С точки зрения статического рассмотрения воздействия опасности должен быть: источник (субъект) опасности; объект, подвергающийся опасности; средства, которыми источник опасности воздействует на объект опасности. С точки зрения динамического рассмотрения: цель, которую ставит источник опасности по отношению к объекту; процесс самого воздействия источника опасности на объект и результат этого воздействия. При этом под источниками опасности понимаются условия и факторы, которые потенциально скрывают в себе и при определенных условиях сами по себе либо в различной совокупности обнаруживают враждебные намерения, вредоносные свойства или деструктивную природу.

На основании теории отношений всякая опасность – это один из видов таких связей между взаимодействующими явлениями, процессами, предметами, при развитии противоречий между которыми или нарушении стабильности этих связей одна сторона (субъект) может нанести ущерб, вред другой стороне (объекту). Следовательно, вне этих взаимоотношений любое явление (предмет), обладающее разрушительным потенциалом, не является опасностью для данного объекта. Подобные взаимоотношения между субъектом и объектом различаются в зависимости от состояния функционирования субъекта опасности в данный момент. Чтобы определить, уточнить это состояние субъекта, его рационально рассматривать с разных позиций: во-первых, с точки зрения характера проявления следует различать опасности реально потенциальные и реально вступившие в противоречивые, враждебные отношения с объектом; во-вторых, с точки зрения уровня способности субъекта к разрушительному действию, к нанесению вреда, ущерба субъекту.

По размаху и масштабам возможных негативных последствий опасности могут быть: глобальные, региональные, национальные, локальные и частные. Опасности также можно классифицировать по сферам

общественной жизни и видам человеческой деятельности: военные, политические, социально-экономические, экологические, медико-социальные, информационные и др.

Безопасность. В российском законодательстве безопасность впервые была представлена в Законе Российской Федерации «О безопасности» 1992 г. как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз» (ст.1). Несмотря на свой прогрессивный характер, это определение абстрактно, поэтому его теоретическая и практическая значимость невелика. В этом понятии отсутствовали сущностные элементы: объекты безопасности; обстоятельства, угрожающие безопасности; субъекты обеспечения безопасности; силы и средства субъектов обеспечения безопасности¹.

Однако в новом Федеральном законе «О безопасности» 2010 г. вообще не представлено определения «безопасность», которое к тому же отождествляется с понятием «национальная безопасность». Как мы уже отмечали, безопасность и национальная безопасность соотносятся как общее и частное явление.

В советских общих энциклопедических изданиях понятие безопасности относилось только к противодействию внешним угрозам. В Большой советской энциклопедии представлено только понятие «безопасность международная»². В Военном энциклопедическом словаре и Советской военной энциклопедии 70-80 гг. представлена трактовка лишь прикладных видов безопасности: «безопасность полетов», «безопасность плавания», «безопасный временной интервал».

В начале 90-х годов появляются публикации, посвященные сущности безопасности личности, общества и государства. Это труды А.В. Возженикова, Ю.И. Дерюгина, В.Л. Манилова, Г.В. Осипова, В.И. Митрохина, В.С. Пирумова, А.А. Прохожева, В. Серебрянникова, Л.И. Шершнева, С.В. Степашина и других авторов. Ее обеспечение предусматривает государственное целеполагание проводимой политики и мер, направленных на то, чтобы предотвращать опасные состояния и глубокие кризисные процессы,

¹ См. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-территориальные средства ее обеспечения. М., 1998. С.5.

² См. БСЭ. 2-е изд, Т.4. С.338.

создающие угрозу самому существованию и развитию этих социальных объектов.

В современных словарях безопасность представляют уже в разных значениях¹: 1) защищенность от вызовов, рисков, опасностей и угроз либо отсутствие таковых; 2) система отношений между субъектами общественной жизни, обеспечивающих благоприятные условия для их функционирования и развития; 3) состояние объекта, в котором ему не может быть нанесен существенный ущерб или вред; 4) состояние устойчивого существования (развития) объекта, при котором вероятность нежелательного изменения каких-либо характеристик (параметров) его жизнедеятельности (функционирования) невелика; 5) приемлемый уровень опасности (приемлемая степень защищенности от угроз), зависящий от затрат на ограничение действия иницирующих опасность факторов; 6) свойство объекта, характеризующего его способность не причинять другим объектам существенный ущерб или вред. Многообразие толкования понятия «безопасность» объясняется тем, что оно употребляется применительно ко многим объектам, процессам, явлениям человеческой жизни.

Бесконечное множество теоретико-правовых конструкций определения безопасности объединяет стремление передать это состояние посредством анализа конкретных признаков: «состояние или положение потенциальной жертвы, когда для нее нет опасности (угрозы), т.е. изменений свойств в худшую сторону (прежде всего для жизни и здоровья людей, для окружающей и природной среды)»².

В международном контексте безопасность представляют как «реальную способность быть свободными от внешней опасности»³; а также как «состояние международных отношений, исключающее нарушение всеобщего мира или создание угрозы безопасности народов в какой бы то ни было форме»⁴.

¹ Безопасность России: Правовые, соц.-экономич. и науч.-технич. аспекты. Геополитические вопросы безопасности. Энциклопедический словарь-справочник/ Под. ред. В.Л. Манилова, М., 2008. С.37,38.

² Безопасность человека: учеб.-метод. пособие для образовательных учреждений/ Под ред. Шершнева Л.И. М., 1994. С.13.

³ Скакунов Э.И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений// Советское государство и право. М., 1987. №5. С.104.

⁴ Дипломатический словарь. М.: Наука, 1985. Т.2.С.190.

Этимология понятия «безопасность» непосредственно связана с понятием «опасность», поэтому при формулировании первых определений безопасности принималось во внимание, что безопасность – это пребывание в защищенности, в состоянии, при котором не угрожает опасность. В большинстве определений безопасность трактуется с точки зрения охранительной парадигмы как состояние защищенности от опасностей. Эта позиция была закреплена в Законе, затем в Концепции национальной безопасности, сегодня – в Стратегии национальной безопасности до 2020 года.

Такой подход логичен, так как в русском языке слово «безопасность» образовано по принципу антонимии за счет добавления приставки «без-» к слову «опасность». Это так называемая «дуальная оппозиция» безопасность-небезопасность.

Однако только лингвистического толкования понятия безопасности недостаточно, поскольку под отсутствием опасности как бы подразумевается возможность достижения идеальной ситуации. В реальной жизни всегда существовали и существуют опасности самого различного характера. Для сравнения возьмем соотношение понятий «опасность» - «безопасность» в английском языке. Во-первых, это разнокоренные слова: «danger» (опасность) и «security» (безопасность). Во-вторых, понятия имеют неодинаковый смысл: «security» - состояние или ощущение безопасности; нечто защищающее или гарантирующее; защищенность государства, компании и т.д. от шпионажа, хищений, покушений; залог, взятый как гарантия возвращения займа или выполнения обязательства. «Security» используется также при обозначении таких структур, как служба безопасности, Совет национальной безопасности и т.п. Поэтому категория «безопасность» не абсолютна, а только относительна и смысловое значение приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира¹.

Кроме того, с вхождением России в европейскую жизнь родное слово стало ограничителем чужих смыслов. Политическое употребление этого слова долго оставалось неорганичным для русского языка, а по-настоящему понятие «безопасность» утвердилось в нашем политическом лексиконе только в XX в. Поэтому до сих пор такая

¹ См.: Шаваев А.К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура// Безопасность. №1-2. 2002. С.170.

словесная форма затрудняет полное и правильное раскрытие смыслов, так как для этого требуется не простое противоположение чему-либо другому, а прямое указание на подразумеваемую сущность.

Существуют *два подхода к содержанию безопасности*¹. Первый подход связан с *абсолютным толкованием* этого понятия, которое предусматривает идеальное положение, идеальную ситуацию, при которой нет вообще никакого источника опасности, а следовательно, и самой опасности. Известные американские психологи К. Мадсен, А. Маслоу и др. потребность в безопасности рассматривали как одно из «первостепенных мотивов деятельности людей и сообществ»¹. Это абсолютная безопасность, которая в обществе и его составляющих недостижима.

Другой подход связан с *относительным толкованием* безопасности, так как в реальной общественной жизни существуют определенные опасности. Причем, чем сложнее социальный организм, тем большее количество опасностей существует при его функционировании. Понятно, что самым сложным социальным организмом в данном случае является государство, которое существует в условиях наличия различных видов опасностей.

Взаимосвязь функций развития и безопасности

Фундаментальное исследование безопасности будет неполным, если не акцентировать внимание на *взаимосвязи функций развития и безопасности*, которая объясняется единством процессов человеческой деятельности. По своей сути и содержанию задачи развития и обеспечения безопасности всегда имеют прямо противоположную направленность. Развитие органически требует постоянного расширения, обновления, инноваций в тех или иных сферах деятельности общества. Безопасность же требует стабильности существующего положения, ограничения всякого рода новаций, особенно рискованных. Реальная взаимосвязь между развитием и безопасностью носит более сложный диалектический характер, поскольку эти две важнейшие функции жизнедеятельности общества тесно связаны между собой и раздельно осуществляться в принципе не могут, являясь как бы двумя сторонами одной медали.

¹ См.: Маслоу А. Дальние пределы человеческой психики. М., 1997.

Понятие «состояние системы» является следствием действия диалектического принципа развития, согласно которому всякая система испытывает влияние со стороны любой своей подсистемы и более общей системы. Всякая система может находиться во взаимосвязи с любой другой системой. Все системы находятся в постоянном взаимном влиянии, развитии, движении. Средой (окружением) системы называется множество таких элементов, которые не входят в систему, но изменение в любом из которых может вызвать изменение в состоянии системы. С системных позиций безопасность можно определить как состояние, характеризующее отсутствие противоречий в развитии и функционировании личности, общества и государства с внешней по отношению к ним средой, наличие или рост которых может привести личность или всю систему к уничтожению или изменению системообразующих свойств. Каждая отдельная система обладает комплексом свойств, регулирующих ее поведение таким образом, чтобы в условиях динамичных изменений внешней среды и собственной внутренней структуры была бы обеспечена ее устойчивость и безопасность. Если этого нет, система утрачивает свои системообразующие свойства, ее целостность нарушается. Это касается и личности, и общества, и государства, которые также могут быть представлены как социальные системы, дифференциация которых связана с решением конкретных вопросов, а выделение их элементов определяется наличием социальной стратификации особых политических, экономических, экологических и других систем, различных институтов, имеющих специфические задачи и функции, играющих в жизни общества определенную роль¹.

Задачи обеспечения безопасности страны однозначно требуют ее развития, так как в противном случае страна неизбежно отстанет от своих геополитических соперников и потеряет возможность обеспечить свою безопасность. С другой стороны, игнорирование задач обеспечения безопасности неминуемо ведет к торможению развития из-за негативного воздействия угроз интересам развития².

Безопасность как сложное многогранное социальное явление

Безопасность является сложным многомерным социальным явлением.

¹ См. Возженников А.В. Парадигма национальной безопасности реформируемой России. М., 2000.

² Похожев А.А., Чем измерить безопасность?// Гос. служба. №3(13). 2001. С. 54.

Большинство из существующих концепций безопасности разработаны, как правило, в рамках парадигмы – безопасность есть *защита от опасности*. Система безопасности не должна препятствовать ни количественным (эволюционным), ни качественным (революционным) изменениям, а даже способствовать преодолению без ущерба для общества и граждан устаревших форм жизни². Раскрытие понятия «безопасность» через термины «защита», «защищенность», «защитить» суживает ее смысл. Защитить - значит оборонять от чего-либо; это вещь, предмет, явление, скрывающее, охраняющее от чего-либо. При этом уменьшаются свойства и функции безопасности - снижать, ослаблять, предупреждать опасности и угрозы.

Функциональная характеристика безопасности не может быть сведена лишь к защищенности определенных ценностей. Поэтому, когда мы говорим о безопасности того или иного элемента, мы имеем в виду не только его защищенность, но и предупреждение и устранение опасности для него, а также поддержание такого уровня его защищенности, который является достаточным для нормального функционирования соответствующего элемента. Иначе говоря, рассматриваем обеспечение безопасности не столько как характеристику защиты от опасности, а как объект управления¹.

Необходимыми условиями развития любой общественной системы является не столько стабильность, сколько организованность и порядок. При этом под *порядком* понимается «состояние вещей, когда общественные отношения принимают системный и органичный характер, где каждая из социальных групп сохраняет свою индивидуальность и где сняты внутренние причины противоречий»².

В литературе называются признаки, определяющие порядок в обществе³: во-первых, он обнаруживается при сведении индивидуальных действий к общепринятым нормам, которые закрепляют положение субъектов в сложившейся политико-правовой системе; во-вторых, порядок – это особый вид стратификационного устройства, нуждающийся в особой правовой регламентации и институализации; в-третьих, порядок выступает способом жизнедеятельности

¹ См.: Серебрянников В., Социальная безопасность России. М., 1996. С.15-16.

² Величко А.М. Философия русской государственности. СПб. 2001.С.102.

³ См.: Працко Г.С. Идея порядка как социально-правовая необходимость// Национальная безопасность современной России: основные угрозы: Сб. материалов международной научно-практической конференции. 24-25 ноября 2005 г. Ч.1. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2005. С.76-79.

составляющих его индивидов, где реализуются жизненно важные потребности, цели и смысл социального существования; в-четвертых, порядок отличается от других состояний общественной жизни особыми механизмами поддержания норм и культурных образов, без которых трудно сохранить равновесие. Безопасность определяют и как деятельность людей, общества и государства, мирового сообщества народов по выявлению (изучению), предупреждению, ослаблению, устранению (ликвидации) и отражению опасностей и угроз, способных погубить их, лишить фундаментальных материальных и духовных ценностей, нанести неприемлемый ущерб, закрыть путь для выживания и развития¹. Также определяет безопасность и О.А. Бельков - «состояние, тенденции развития (в том числе латентные) и условия жизнедеятельности социума, его структур, институтов и установлений, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в нейи свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование»².

В связи с вышеизложенным закономерен вопрос: «Всякое ли явление, угрожающее другому явлению, представляет для него опасность?» Если речь идет о сохранении существующих отношений, сохранении функционирования социальной системы (общества, государства и т.п.), то опасностью может стать все, что вызывает их изменение. Соответственно безопасность социальной системы будет означать защищенность от внутренних и внешних воздействий на нее с целью изменения. Очевидно, что такое понимание безопасности фактически является тормозом развития и в конечном счете приводит к разрушению системы. Безопасной является только та социальная система, которая обладает возможностью самосохранения на основе ее развития. А опасностью для социальной системы является лишь то, что сдерживает или прекращает ее развитие.

Разумеется, нельзя не акцентировать внимание на переходном периоде Российского государства, в котором оно находится уже несколько десятков лет. Этот период обуславливает целый ряд проблем, непосредственно касающихся устойчивого развития российской государственности и порядка в обществе², а следовательно, и обеспечения

¹ См.: Серебрянников В. Указ. соч. С.16

² См.: Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности// Безопасность. 1994. №3(19). С.91.

национальной безопасности. Это связано с тем, что переходный период характеризуется высокой нестабильностью в обществе¹, когда могут возникнуть ситуативные моменты так называемого «обратного перехода» от одного качественного состояния государственности к другому, что, в свою очередь, может породить целый комплекс взаимосвязанных между собой реакций, затрагивающих практически все аспекты жизнедеятельности государства. Такую обстановку принято называть нестабильностью общественного развития или отсутствием порядка в обществе.

Поскольку одним из важнейших методов добывания научного знания в исследованиях безопасности определили *системный подход*, представляют интерес те исследования, в которых рассматривается безопасность страны не как состояние, а как ее системное свойство, позволяющее развиваться и процветать в условиях конфликтов, неопределенности и рисков на основе самоорганизации и управления².

Для понимания национальной безопасности важным является выделение уровней ее обеспечения, соответствующих общим принципам взаимосвязи личности, общества и государства. Иначе говоря, национальная безопасность имеет три взаимосвязанных уровня: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства. Причем их взаимосвязь динамична, определяется характером общественных отношений, политическим и экономическим устройством, степенью развития правового государства и гражданского общества.

На личностном уровне это – надежная защита личной и имущественной безопасности; обеспечение научно обоснованного и гарантированного государством минимума материальных и экологических условий существования при тенденции к их улучшению; реальное обеспечение конституционных прав и свобод личности; оперативное их восстановление в случае их нарушения, осуществляемое с использованием правовых средств прокурорского реагирования. На уровне организации гражданского общества – преодоление конфронтационности в обществе, достижение и поддержание

¹ См.: Працко Г.С. Идея порядка как социально-правовая необходимость// Национальная безопасность современной России: основные угрозы: Сб. материалов международной научно-практической конференции. 24-25 ноября 2005 г. Ч.1. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2005. С.76-79.

² См.: Концепция обеспечения безопасности личности, общества, государства// Белая книга российских спецслужб, Изд. 2-е, перераб. Международная неправительственная научно-исследовательская и образовательная организация «РАУ-Корпорация». М., 1996. С.198-199.

национального согласия по жизненно важным проблемам политического, экономического, социального, этнонационального развития страны; обеспечение поступательного экономического развития на началах рыночной экономики; формирование политической и правовой культуры населения; обеспечение экономических, социальных, политических, информационных условий всестороннего развития личности. На государственном уровне – неуклонное обеспечение суверенитета и территориальной целостности России; совершенствование федеративного государственного устройства; повышение эффективности защиты конституционного строя, правопорядка, борьбы с организованной преступностью и коррупцией; развитие эффективной системы международных связей на основе партнерства и сотрудничества; создание надежного оборонного потенциала. При этом наиболее полная реализация национальной безопасности достигается тогда, когда безопасность государства и безопасность общества являются не самоцелью, а функцией обеспечения безопасности личности¹.

¹ Безопасность России: Правовые, соц-экономич. и науч.-технич. аспекты. Геополитические вопросы безопасности: Энциклопедический словарь-справочник/ Под общ. ред. В.Л. Манилова, М., 2008. С. 301.

2. Сущность, содержание, понятийный аппарат общей теории национальной безопасности

Методологические подходы к исследованию сущности национальной безопасности

В исследовании феномена национальной безопасности выделяется методологическая проблема выработки механизма соотнесения теоретического и эмпирического уровней анализа, их интеграция ради целостного осмысления предмета исследования. При методологическом исследовании следует учитывать предостережение материалистической диалектики: не впадать в догматизм, так как это может привести к априоризму. С другой стороны, априорная теория имеет достоинство, состоящее в том, что она является гносеологически и методологически нейтральной, открытой в мировоззренческом смысле. Это касается материалистической диалектики и методологической традиции, на основе которых современная социология разрабатывает эффективную методологию исследования социальных систем.

При исследовании национальной безопасности следует опираться на положения новой парадигмы безопасности, в рамках которой выделяется три уровня теоретического и методологического знания: *философия безопасности, общая теория безопасности и специальная теория безопасности.*

На уровне *философии безопасности* формируется общая картина обеспечения национальной безопасности, формулируются ценности, цели и интересы человека, общества и природы, определяются пути безопасного развития. Обеспечение безопасности представляет собой процесс создания и сохранения субъектом условий своего существования, при которых реализовывались бы его интересы, осуществлялись бы поставленные им цели, в основании которых лежат его ценности, обусловленные разной значимостью для него разных вещей для самореализации. Это значит, что безопасность есть в числе прочего и ансамбль таких условий, при котором субъект сохраняет свои ценности.

Общая теория национальной безопасности: предмет, объект, задачи

Общая теория безопасности позволяет раскрыть механизмы и процессы в сфере национальной безопасности на федеральном, региональном и муниципальном уровне в пределах страны. *Специальная теория безопасности* раскрывает концепции и механизмы обеспечения безопасности человека, общества и природы в области функционирования различных социальных систем.

Общая теория безопасности как область знаний интегрирует прикладные аспекты политических, социальных, военных, экономических, технических, гуманитарных и других наук, ориентированные на исследование органов, сил и средств обеспечения безопасности человека, общества и государства в условиях комплексного воздействия внешних и внутренних факторов различного характера. Структуру общей теории безопасности можно представить в совокупности гуманитарной, природной и техногенной безопасности. Причем теория гуманитарной безопасности ориентирована на изучение состояния общественных отношений как в стране, так и на международной арене, гарантирующее защищенность целей, идеалов, ценностей и традиций, образа жизни и культуры человека, семьи, народа и обеспечивающее их нормальную жизнедеятельность, устойчивое функционирование и развитие прав и обязанностей, основных свобод для всех без различия расы, пола, этнической принадлежности, языка и религии.

Можно согласиться с мнением о том, что следует принять понятие «безопасность жизнедеятельности» как «состояние защищенности материального мира и человеческого общества от негативных воздействий различного характера». Безопасность жизнедеятельности можно классифицировать: бытовая безопасность (безопасность существования человека), безопасность нации (национальная безопасность), безопасность животного и растительного мира. Бытовая безопасность отражает защиту человека как биологического существа, его физиологических потребностей.

Именно общая теория безопасности представляет собой введение в специализированные теории национальной безопасности, в которых рассматриваются и разрабатываются мировоззренческие и методологические вопросы обеспечения всех видов национальной

безопасности. Поэтому остановимся подробнее на целях, задачах и признаках общей теории безопасности.

Существует определенная связь между общей теорией безопасности и социальными и правовыми науками. Большая часть ее содержания имеет философский, правовой и социально-политический характер. Ее главные ориентиры находятся в социологии, политологии, общественной психологии, юридической науке и т.д. По своему теоретическому статусу общая теория безопасности государства выступает как особое направление исследований, нацеленных на решение комплексной проблемы, поэтому она близка к таким научным направлениям, как математика, системология, конфликтология, кибернетика, синергетика и др.

Так, например, новое научное направление системология национальной безопасности России формируется на стыке ряда наук: науковедения, философии, военной науки, политологии, экономической науки, социологии, экологии, информатики и др. В настоящее время системология безопасности находится на этапе своего становления в качестве самостоятельной предметной области знаний. Основным объектом исследования системологии безопасности России являются сложные концептуальные и материальные системы, создаваемые в различных сферах человеческой деятельности для защиты национальных интересов. Основным аспектом исследования структурно-функциональный, предусматривающий изучение структуры исследуемых систем, взаимосвязей и взаимозависимостей их элементов, процессов функционирования этой системы в различных сферах. Применительно к системе обеспечения национальной безопасности системология способна: во-первых, вооружить специалистов глубоко осознанным пониманием необходимости проведения единого системологического подхода ко всему многообразию задач и проблем, возникающих в их практической деятельности на различных этапах функционирования этой системы в соответствии с ее предназначением; во-вторых, направить усилия разработчиков на опережающее развитие теории и упреждающее создание экономических и действенных средств предотвращения возможных опасностей, недопущения перерастания их в угрозы

национальным интересам; в-третьих, обеспечить должностных лиц компетентных государственных органов надежным инструментом адекватного восприятия возникающих угроз и строго взвешенного по масштабам и возможным последствиям комплексного применения для их устранения всех имеющихся средств для локализации и разрешения конфликтов, устранения первопричин возникающих противоречий.

В настоящее время важно определить роль и место, задачи общей теории национальной безопасности в существующей системе научных знаний. *Объектом общей теории национальной безопасности* является система ценностей и национальных интересов Российской Федерации. *Предметом общей теории национальной безопасности* является деятельность личности, общества и государства по защите национальных интересов от внутренних и внешних угроз, закономерности и принципы обеспечения национальной безопасности.

В основе дальнейшего развития общей теории национальной безопасности лежат результаты следующих исследований:

- 1) Исторический анализ опыта деятельности людей, общества, государства, мирового сообщества по обеспечению безопасности в прошлом и настоящем, основных тенденций развития систем безопасности, критериев оценки их эффективности и т.д.
- 2) Формирование строгого понятийного аппарата, выработка единой методологии и соблюдение терминологической дисциплины.
- 3) Системный подход при оценке угроз национальной безопасности по единым критериям.
- 4) Объективная оценка состояния национальной безопасности страны, выявление особенностей ее обеспечения.
- 5) Изучение опыта обеспечения национальной безопасности различными государствами, систематический анализ их политики, стратегии, концепций и доктрин безопасности.

К этому следует отнести исследование современной системы обеспечения национальной безопасности (СОНБ), представляющей собой механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных ведомств, общественных

объединений и граждан на основе действующего законодательства. Как известно, система обеспечения национальной безопасности любого государства имеет характерные особенности, которые определяются его геополитическим положением, историей развития, целями и национальными интересами и влияют на структуру системы. Поэтому важным является исследование СОНБ Российской Федерации в соответствии с происходящими процессами развития во всех сферах жизнедеятельности.

Самым распространенным подходом к построению взглядов на обеспечение национальной безопасности является концептуальный подход. При этом вопрос об использовании «концепций», «доктрин», «стратегий» не столь принципиален, поскольку сущность подхода едина, а отличие наблюдается лишь в различных толкованиях этих категорий. Конкретизированная, логичная, институализированная концепция приобретает статус доктрины как целостной структурированной системы, включающей наряду с теорией проблемы, целевые установки и принципиальные характеристики¹.

Стратегия обеспечения национальной безопасности выражает необходимость комплексного использования всех ресурсов в реализации национальных интересов. Поэтому она базируется на целевых комплексных программах и включает конкретные меры органов и сил обеспечения национальной безопасности по исполнению этих программ с использованием необходимых ресурсов.

Основными признаками концептуальности положений обеспечения национальной безопасности являются:

- 1) Системность выявления и адекватность описания сущностных противоречий в пространстве «опасность-безопасность» на глобальном, региональном и национальном уровнях.
- 2) Набор идей, гипотез, положений о генезисе, признаках и тенденциях развития явлений, процессов, ставших предметом концептуализации.
- 3) Категоризация основных явлений и процессов, определение взаимосвязей и взаимозависимостей в категориальных рядах.

¹ Митрохин В. И. Сущность и категориальный аппарат концепции нац. безопасности. М., 1999. С. 25-44.

4) Системность целевых установок, структурирование целей по критериям стратегичности и актуальности.

5) Описание ресурсной базы и механизма реализации идей, положений, целевых установок.

Основными целями общей теории национальной безопасности являются: соблюдение законности при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности страны; оперативное взаимное информирование и согласованность действий сил обеспечения безопасности; единство, взаимосвязь, сбалансированность всех видов безопасности государства; взаимная ответственность личности, общества и государства; контроль над реализацией всей совокупности действий по защите безопасности государства.

Основными задачами общей теории национальной безопасности являются: обзор научных знаний, их классификация, выявление мировоззренческой и правовой основы, уровня развития, особенностей различных теорий безопасности; решение проблем общей и специальной теорий безопасности, в частности отбор и оценка исследовательских подходов, приемов, методик; анализ и определение наиболее фундаментальных понятий, которые используются в теории безопасности; философско-социологическая и политологическая характеристика природы и сущности опасностей и угроз; разработка общих и социально - политических концептуальных идей, сравнительный анализ систем безопасности государства и методов ее обеспечения.

Системный и ценностный подходы к исследованию национальной безопасности.

Одним из важнейших методов получения научного знания в исследованиях национальной безопасности является *системный подход*, который успешно применяется при изучении процессов в обществе¹, а потому имеет особое значение для теории национальной безопасности. Широкое применение системного подхода в исследованиях национальной безопасности обусловлено двумя обстоятельствами: во-первых, без структуризации потока новых

¹ Гиг Дж. Ван. Прикладная общая теория систем. Кн.1.М.: Мир, 1981; Месарович М. Основания общей теории систем/ Общая теория систем.М.: Мир, 1966.

фактов исследователи просто не в состоянии использовать большой объем информации о предметных сторонах сложного явления национальной безопасности; во-вторых, результативные исследования национальной безопасности приобретают междисциплинарный характер.

Сущность системного подхода в исследовании проблем национальной безопасности заключается, прежде всего, в том, что деятельность личности, общества и государства по обеспечению национальной безопасности рассматривается как открытая динамическая система в совокупности ее важнейших внутренних и внешних взаимосвязей с целью нахождения путей оптимизации этой системы.

Системный подход обязывает рассматривать общественно-политические процессы как происходящие в открытой развивающейся системе; способствует раскрытию их в целостности и во взаимной связи с природой; ориентирует исследователя на поиск этих связей как внутри самого объекта между составляющими его подсистемами - структурными компонентами, так и связей объекта с окружающими его системами – функциональными компонентами. Системный подход предполагает необходимость реализации структурно-функционального анализа, позволяющего установить состояние национальной безопасности через изучение конкретных ее видов (внешней и внутренней), сфер проявления (экономической, политической, социальной, информационной, оборонной, экологической и др.)

Основным стимулом развития современных системных представлений явилась необходимость создания концептуальных положений, позволяющих ученым, работающим в различных областях знания, взаимодействовать друг с другом. Примером использования системных взглядов явилось создание периодической системы элементов Д.И. Менделеева и теории биологической эволюции Ч. Дарвина. Системные исследования проводились русскими учеными А.А. Богдановым, создавшим «всеобщую организационную науку» - тектологию; В.И. Вернадским об учении биосферы и ноосферы; Н.А. Бернштейном о физиологии активности; К.А.

Тимирязевым о физиологии; И.И. Шмальгаузен о кибернетике и многими другими.

Существует ряд определений понятия «система». Система (от греч. *systema* – целое, составленное из частей, соединение) - множество элементов, находящиеся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. Американский системный аналитик Р.Акофф считает, что «система - любая сущность, концептуальная или физическая, которая состоит из взаимодействующих частей», а С. Бир говорит, что «система - любой комплекс динамически связанных элементов». Философское определение дал С. Оптнер: «Система - средство решения проблемы».

Самым простым из определений является определение основоположника современной теории систем австрийского биолога Людвиг фон Берталанфи, который в конце 30-х - начале 40-х годов выдвинул концепцию «общей теории систем» и определил систему как «совокупность элементов, находящихся в определенных отношениях друг с другом и со средой».

Перечень определений «системы» можно продолжать. Изложенное позволяет выделить элемент как часть системы. В свою очередь, совокупность наиболее существенных элементов и связей есть не что иное, как структура системы, определяющая ее строение. Важным является то, что системы, состоящие из одних и тех же элементов, но объединенных в различные структуры, могут иметь совершенно разные свойства. Под состоянием системы в данный момент времени следует понимать множество существенных свойств, которыми система обладает в данный момент. Понятие состояния системы является следствием диалектического принципа развития, согласно которому всякая система испытывает влияние со стороны любой своей подсистемы и более общей системы.

Всякая система может находиться во взаимной связи с любой другой системой. Все системы находятся в постоянном взаимном влиянии, развитии, движении. Средой (окружением) системы называется множество таких

элементов, которые не входят в систему, но изменение в любом из которых может вызвать изменение и состояния системы.

П.А. Блюменфельд указывал на то, что «совокупность любым способом выделенных из остального мира реальных или воображаемых элементов» называется системой, если: 1) заданы связи, существующие между этими элементами, 2) каждый из элементов внутри системы является неотделимым, 3) с окружающим миром система взаимодействует как целое, 4) при эволюции во времени совокупность будет считаться одной системой, если между ее элементами в разные моменты времени можно провести однозначное соответствие.

С системных позиций безопасность можно определить как состояние, характеризующее отсутствие противоречий в развитии и функционировании личности, общества и государства с внешней по отношению к ним средой, наличие или рост которых может привести личность или всю систему к уничтожению или изменению системообразующих свойств. Каждая отдельная система обладает комплексом свойств, регулирующих ее поведение таким образом, чтобы в условиях динамичных изменений внешней среды и собственной внутренней структуры была бы обеспечена ее устойчивость и безопасность. Если этого нет, система утрачивает свои системообразующие свойства, ее целостность нарушается. Это касается и личности, и общества, и государства, которые также могут быть представлены как социальные системы, дифференциация которых связана с решением конкретных вопросов, а выделение их элементов определяется наличием социальной стратификации особых политических, экономических, экологических и других систем, различных институтов, имеющих специфические задачи и функции, играющих в жизни общества определенную роль.

Основными объектами системы национальной безопасности являются: личность - ее права и свободы; общество - материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Основным субъектом обеспечения национальной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Стратегия национальной безопасности определила силы и средства обеспечения

безопасности (в том числе прокуратуру), действующие на основании законодательства специфические задачи и функции, играющих в жизни общества определенную роль.

Другим важнейшим методологическим подходом в исследовании национальной безопасности является *ценностный подход*.

В ранее действовавшей Концепции национальной безопасности России определялись национальные интересы в духовной сфере, которые состояли «в сохранении и укреплении *нравственных ценностей общества*, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны»¹. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечается укрепление общественного согласия на основе *общих ценностей* – «свободы и независимости Российского государства, гуманизма, межнационального мира и единства культур многонационального народа Российской Федерации, уважения семейных традиций, патриотизма».

Категория «национальные ценности» является одной из ключевых в теории национальной безопасности. А.Уолферс справедливо определяет безопасность как отсутствие угрозы основным ценностям². Формирование национальных интересов осуществляется на базе национальных ценностей под влиянием долгосрочных тенденций общественного развития.

В современных исследованиях зачастую речь идет об угрозах национальной безопасности, интенсивность действия которых предлагается снижать, уменьшая объем негативных последствий функционирования данных угроз, а национальные интересы остаются за рамками анализа³.

Однако выявление угроз национальной безопасности должно основываться на четком представлении о национальных ценностях, представляющих основу национальных интересов. Поэтому в стратегическом плане необходимо акцентировать внимание не на задаче

¹ Указ Президента РФ от 10 января 2000г. №24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. №2. Ст.170.

² Wolfers A. Discord and Collaboration. Essays on International Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962. P.150.

³ См.: Смульский С.В. Национальная безопасность и национальные интересы России в современных условиях// Новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации. М., 2009. С.6-18

противодействия угрозам национальной безопасности, а на реализации национальных ценностей.

Одной из причин такого положения является отсутствие прочной правовой и организационной основы, опираясь на которую государство могло бы сформировать национальные интересы России. Проблемная ситуация разрешается только путем перехода к методологии анализа системы и динамичной структуры угроз целям, идеалам и ценностям человека, общества и государства.

Эта задача является крайне сложной, поскольку она связана с необходимостью четкого определения и понимания национальных ценностей. Невозможно сформировать национальные интересы путем навязывания российскому обществу чуждых ценностей развитых западных демократий, которые российским народом не воспринимаются. Для американцев ценностями являются поддержание и развитие демократии западного образца как внутри страны, так и за рубежом. Они давно пришли к выводу о том, что демократия внутри государства может стабильно функционировать только при условии поддержания демократических принципов развития в окружающем мире.

Вопрос заключается в том, какая система ценностей должна поддерживаться в Российской Федерации. Стратегия представила общие ценности: «свобода и независимость Российского государства, гуманизм, межнациональный мир и единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных традиций, патриотизм».

Включением соответствующих норм в законодательные акты государство осуществляет правовое закрепление господствующих в обществе ценностей. При этом система национальных ценностей приобретает правовой статус, гарантированный защитой силы государства. Закрепляя те или иные ценности, государство не должно подавлять другие существующие в обществе, поскольку это может стать источником конфликтов, борьбы за переоценку ценностей. В демократическом государстве если такая борьба существует, то она не должна принимать формы конфликта, а разрешаться мирным путем при помощи демократических методов.

Определенным этапом формирования системы национальных приоритетов России стало принятие Конституции Российской Федерации, определившей высшей ценностью человека, его права и свободы (ст. 2).

Национальная безопасность является тем условием существования личности, общества и государства, которое позволяет сохранять накопленные ценности. Это должно отражаться в нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в сфере национальной безопасности. Осмысление национальных интересов России позволяет определить исходные принципы, на основе которых формируются главные направления по обеспечению национальной безопасности.

Методы исследования национальной безопасности

Существуют различные методы исследования национальной безопасности:

1) методы сбора первичной информации о предметных сторонах объекта исследования: наблюдение, анкетирование, анализ документов, экспертные опросы и т.д.;

2) интуитивно-логические и математические методы: методы оценки частных показателей национальной безопасности, методы оценки комплексных показателей национальной безопасности, методы оптимизации частных и комплексных показателей национальной безопасности;

3) общенаучные методы анализа: системный анализ, политический анализ, исторический анализ, бихевиористский анализ, междисциплинарный анализ; политико-культурный анализ, сравнительный анализ и др.; методы моделирования: математические, логические.

Учитывая, что принцип сочетания количественных и качественных методов анализа является необходимым для повышения объективности знания, рассмотрим подробнее *общенаучные методы анализа.*

Системный анализ, который нельзя путать с системным подходом, помогает акцентировать диалектические идеи о всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости на развитие явления безопасности в

различных сферах общественной жизни в различные временные периоды. Системный анализ содержит целый ряд направлений, связанных с реализацией различных принципов организации. Одно из таких направлений - это теория иерархических систем. Системный анализ включает в себя весь арсенал методов, развитых в теории исследования операций¹.

Политический анализ как метод исследования социальных систем помогает раскрыть роль и значение всех субъектов обеспечения национальной безопасности России, адекватно определить национальные цели и основные направления деятельности личности, общества и государства в различных сферах жизни. Этот метод подразумевает сбор, изучение, обобщение и интерпретацию материалов о направлениях и результатах деятельности отдельных личностей, социальных групп и институтов для выработки политики и стратегии обеспечения национальной безопасности страны на различных этапах ее развития. Он базируется на общих социологических методах – наблюдение, анализ, опрос и др. Его отличительная особенность - сужение предметной области и ограничение ее лишь деятельностью по реализации политики и стратегии обеспечения национальной безопасности.

*Бихевиористский анализ*² позволяет в исследованиях национальной безопасности преодолеть односторонность нормативного и институционального подходов, глубже проникать в суть изучаемых процессов, явлений, раскрывать технологии и механизмы политики и стратегии обеспечения национальной безопасности на различных этапах ее разработки и реализации. Главной особенностью этого принципа является постулирование недопустимости

¹ Теория исследования операций появилась в 40-х годах прошлого столетия.

Основная ее задача – развивать методы принятия решений, необходимых для достижения определенной цели. Исследователь операций, зная цель, а также возможности управления, пытается найти наилучший способ достижения целей. Исследование операций зародилось как чисто прикладная наука.

² Бихевиоризм (от англ. behaviour – поведение), ведущее направление американской психологии XX в. Предметом психологии считалось не сознание, а поведение, понимаемое как совокупность двигательных и сводимых к ним словесных и эмоциональных ответов (реакций) на воздействия внешней среды. Родоначальник бихевиоризма Э. Торндайк, программа и термин предложены Дж. Уотсоном (1913) (Советский энциклопедический словарь/ Под ред. А.М. Прохорова. М.: Советская энциклопедия, 1987.С.144).

субъективного ценностного подхода исследователя, так как единственно верными считаются лишь те факты, которые подтверждены экспериментально или получены с помощью формально-логических методов естественных наук. Однако недостаток бихевиористского принципа заключается в том, что разработанный исследовательский аппарат оказывается неспособным охватить и раскрыть политические феномены и процессы во всей полноте и многообразии¹.

В исследовании национальной безопасности важным является *междисциплинарный подход*, который использует отдельные методы формально-правового, юридического, исторического, политического, сравнительного и иного анализа политики обеспечения национальной безопасности. Этот подход широко использовали известные политологи З.Дж. Уоллес, Г. Ласки, Г. Лассуэлл. Правомерность использования этого подхода в методологии национальной безопасности объясняется тем, что истина об общественной жизни лежит как в объективной реальности, так и в сфере мифологического, символического, традиционного, оказывающих большое влияние на формирование содержания картины мира. Дело в том, что в сознании людей рациональные компоненты тесно переплетаются с элементами эмоционально-волевыми, мифологическими, традиционными, национально-психологическими.

Среди методов исследования национальной безопасности особое место занимает метод *сравнительного анализа*. При этом обычно сравниваются три типа политической организации российского общества – самодержавный, социалистический и либерально-демократический, в которых осуществляются одни и те же функции государства, но реализуются они по-разному, так как имеют различную направленность в отношении национальных интересов. Проблема использования этого метода заключается в сложности определения параметров, по которым строится процесс сравнения. В сравнительном анализе предметными сторонами могут быть органы государственной власти, партийные системы, общественные объединения, группы населения и т.д.

¹ См.: Мангейм Дж. Б., Рич Р.К. Политология: методы исследования. М., 1997.

Среди частнонаучных методов сбора первичной информации о национальной безопасности особое место занимает *анализ документов*, который может быть использован в качестве основного или дополнительного метода сбора первичной информации. Наиболее сложным при этом является определение круга документов, которые могут служить источником получения информации о состоянии защищенности национальных интересов в той или иной сфере безопасности; интересах различных социальных групп населения страны; масштабе и направленности воздействия на национальную безопасность различных угроз; направленности факторов национальной безопасности.

В качестве метода сбора информации о безопасности личности, общества и государства широко используется *выборочный опрос общественного мнения* для анализа исследуемой проблематики. Продуктивным является *метод опроса экспертов* как качественный метод сбора информации по различным проблемам национальной безопасности. Однако в данном случае возникает сложность оценки уровня компетентности экспертов и объективности их мнений. Критерием отбора экспертов может служить «пороговый уровень компетентности»¹, который может быть связан со стажем деятельности эксперта в определенной сфере безопасности.

Среди эмпирических методов исследования различных сфер безопасности можно применять *метод наблюдения*, который позволяет проанализировать состояние исследуемых объектов в зависимости от временного фактора, сделать соответствующие прогнозы развития национальной безопасности по сферам жизнедеятельности, увидеть динамику формирования и развития угроз национальным интересам. Но, как известно, наблюдать легко, но трудно делать выводы из этих наблюдений в соответствии с темой научного исследования. Поэтому научное наблюдение требует от исследователя систематического фиксирования результатов этого наблюдения, а также правильности выбора числа наблюдения и величины временного интервала разовых наблюдений.

¹ См.: Паниото В.И. Качество социологической информации. Киев: Наукова думка, 1986. С. 98.

Среди методов исследования проблем национальной безопасности особая роль принадлежит *методу оценивания (рейтинг)*, который позволяет на логическом уровне определять приоритетность интересов, угроз, а также использовать математический аппарат при обработке результатов экспертной оценки целого спектра проблем, прямо или косвенно влияющих на национальную безопасность, построении моделей безопасности в различных сферах, а также при оптимизации управленческих решений, выработке критериев безопасности по сферам жизнедеятельности.

Правовая природа и сущность национальной безопасности

Чтобы понять правовую природу категории национальной безопасности, обратимся к общепризнанным принципам и нормам международного права, которые в соответствии с ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации являются составной частью национальной правовой системы. Устав ООН в качестве одной из целей Объединенных Наций провозглашает их стремление «объединить ... силы для поддержания... безопасности»¹. Участники СБСЕ (ОБСЕ) в статье 5 Заключительного акта от 1 августа 1975 г. приняли обязательство – «воздерживаться от любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу сдерживание международного мира и безопасности»².

В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, содержится норма, обязывающая государства «добросовестно выполнять свои обязательства в отношении поддержания международного мира и безопасности и стремиться к повышению эффективности, основывающейся на Уставе системы безопасности Организации Объединенных Наций»³. Следовательно, безопасность в этих нормах понимается как определенное, поддерживаемое состояние (качество) международных отношений, взаимозависимое от внутригосударственных (национальных) правоотношений.

¹ Устав ООН и Статут Международного суда, Нью-Йорк, 1990. С.8.

² Ведомости ВС СССР. 1975. Приложение к №33. С. 3-9.

³ Международное право в документах. М., 1982. С.8.

Понятие национальной безопасности носит междисциплинарный, межотраслевой характер, позволяет объединить в себе все известные виды безопасности, защищаемые конкретным государством. Тем самым открывается возможность пользоваться понятием «национальная безопасность» как в международном, так внутригосударственном правовом регулировании.

В нашей стране термин «национальная безопасность» появился только в 1993 г. в энциклопедическом словаре по политологии как «категория политической науки, которая характеризует состояние социальных институтов, обеспечивающее их эффективную деятельность по поддержанию оптимальных условий существования и развития личности и общества»¹.

Затем главными составными частями национальной безопасности были названы безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства в сферах обороны, экономики, экологии, информации, общественной жизни и международной жизни².

Законодательно термин «национальная безопасность» впервые был использован в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г.³.

«Основными направлениями государственной политики в сфере информатизации являются: обеспечение национальной безопасности в сфере информатизации, а также обеспечение реализации прав граждан, организаций в условиях информатизации...». Определение термина представлено в первом Послании Президента России Федеральному Собранию «О национальной безопасности» 1996 г: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства»⁴. Это определение

¹ Политология: Энциклопедический словарь. М., 1993. С.197.

² См.: Указы Президента РФ от: 18 декабря 1993г. №2211; 24 апреля 1995г. №5; 28 апреля 1995г. №424; 24 апреля 1995. №5; 28 апреля 1995г. №424; 20 декабря 1995г. №1279; 6 февраля 1996г. №154; 1 апреля 1996г. №468; 29 апреля 1996г. №698; 10 июля 1996г. №1024; 1 августа 1996г. №1128 и др.

³ См.: Федеральный Закон от 20 февраля 1995г. №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»

⁴ «О национальной безопасности»: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ. М., 1996. С.3-4.

совпадало с определением «безопасность» в Законе РФ «О безопасности» 1992 г., так как совокупность жизненно важных интересов личности, общества, государства и составляет национальные интересы.

Главными составными частями национальной безопасности как социально-политического явления выступает безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства в таких сферах, как оборона, общественная жизнь, международная жизнь, экология, экономика, информация¹. Согласно российскому законодательству понятие национальная безопасность охватывает такие аспекты жизнедеятельности, как, например, «защита жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности, безопасности общества и государства от преступных посягательств»²; «радиационная безопасность населения»³; «безопасность дорожного движения»⁴; «авиационная безопасность»⁵ и др.

Иначе говоря, национальная безопасность как социально-политическое явление содержит в себе множество аспектов, закрепленных нормами права, как совокупное состояние, которое аккумулирует множество представлений об угрозах и их последствиях.

До недавнего прошлого основополагающим документом была Концепция национальной безопасности России, в которой национальная безопасность была представлена как «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации»⁶. В настоящее время национальная безопасность определена, но, к

¹ См.: Указы Президента РФ: от 18 декабря 1993г. №2211; 24 апреля 1995г. №5; 28 апреля 1995г. №424; 20 декабря 1995г. №1279; 6 февраля 1996г. №154; 1 апреля 1996г. №468; 29 апреля 1996г. №698; 10 июля 1996г. №1024; 1 августа 1996г. №1128 и др.

² Закон РФ от 13 сентября 1992г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»// ВСНД и ВС РФ. 1992.№17.Ст.892; №33. Ст.1912.

³ См.: Федеральный Закон от 21 декабря 1994г. №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

⁴ Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995г. №196-ФЗ Ст. 2.

⁵ СЗ РФ.1994.№35.Ст.3648.

⁶ См.: Указы Президента РФ: от 17 декабря 1997г. №1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ. 1997. №52. Ст.5909; от 10 января 2000г. №24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. №2. Ст.170.

сожалению, также подзаконным нормативным правовым актом - Указом Президента РФ от 12 мая 2009г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Таким образом, учитывая теоретические разработки, понятие «национальная безопасность» можно представить следующим образом: *национальная безопасность - состояние устойчивого развития личности, общества и государства, гарантированной реализации и защиты национальных интересов Российской Федерации.* Под состоянием устойчивого развития понимается положение, при котором обеспечиваются соблюдение конституционных прав и свобод граждан, стабильное функционирование политической и экономической систем общества, суверенитет и территориальная целостность государства, реализация и надежная защита национальных интересов.

Термин «нация» изначально появился в европейской традиции и обозначал совокупность подданных государства. В мировой научной литературе понятие «нация» больше тяготеет к государственному суверенитету, к понятию государства, страны. В западной науке существует различие в уже давно устоявшихся подходах к пониманию нации: «французское», исходящее из идеи свободного сообщества граждан государства, основанного на политическом выборе, и «немецкое», базирующееся на культуре и общем происхождении. Это различие проявляется и в правовой традиции: начиная с XIX в. немцы использовали комбинацию «право крови» (*ius sanguinis*), а французы - «право почвы» (*jus sanguinis* и *jus soli*). В настоящее время чаще всего приходится встречаться с «французской» трактовкой нации, когда предполагается неразрывная связь нации с понятием «государство».

При употреблении в конкретном случае понятия «нация» проявляется определенный политический подход (защита отечества от врага, определение национальных интересов или угроз национальной безопасности и т.д.). Понятие «нация» должно рассматриваться в словосочетании «национальная безопасность». Исходя из американского происхождения термина «национальная безопасность», «нация» рассматривается как «страна», поэтому на западе используется не в смысле безопасности конкретной

национальности, а в смысле безопасности всей страны. Американский политолог К. Дейч кратко и однозначно определяет нацию как народ, обладающий государством¹. В общем, понятие нации по своему содержанию в современном рассмотрении близко к понятию страны.

В нашей многонациональной стране, состоящей из субъектов, имеющей много десятков национальностей понятие национальная безопасность отождествляется с понятием безопасности Российской Федерации.

Введение в политический, а затем и в научный оборот заимствованного из западного лексикона термина «национальная безопасность» породило неоднозначное его понимание. Причем в законе США «О национальной безопасности 1947 г. не содержится самого определения «национальная безопасность», поэтому американские политологи придумали много разнообразных определений этого понятия. Словарь военных терминов министерства обороны США определяет национальную безопасность США как сферу приложения совместных усилий военной и внешней политики и как желаемое условие (состояние), обеспечиваемое в первую очередь американским военным и оборонным превосходством над любой иностранной державой или группой держав, благоприятной позицией в международных отношениях, а также обороноспособностью и неуязвимостью, позволяющим успешно противостоять враждебным или разрушительным, явным или скрытым действиям других стран, включая применение ими военной силы.

В настоящее время национальную безопасность определяют через понятие защищенности национальных интересов. Такой подход нашел отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: до 2020 года: *«национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и*

¹ Deutsch K. Nationalism and Social Communication . Cambrige, 1986. P. 96.

устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Это определение достаточно полно отражает социально-политическую природу национальной безопасности, учитывает диалектический характер развития и единства безопасности личности, общества и государства. Однако национальная безопасность – это защищенность не только личности, общества и государства, а национальных ценностей и образа жизни от широкого спектра внешних и внутренних угроз.

3. Структура системы национальной безопасности. Виды национальной безопасности

Понятие структуры системы национальной безопасности

Большое значение имеет определение структуры сложной многоуровневой системы «национальной безопасности», которая формируется в русле объективных процессов, как под прямым, так и опосредованным воздействием множества факторов, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам, как внутренними, так и внешними.

Важность системного подхода при исследовании национальной безопасности вытекает из основного свойства права – системности права. Кроме того, системный подход к исследованию правовой материи позволяет удовлетворять все более возрастающую по мере развития общества потребность в интеграционном познании окружающей экономической, социально-политической и иной среды как единого целого, взглянуть на правовую действительность не только как статичное, но и как динамичное явление, попытаться оценить его не только с точки зрения его внутренней организации, но и под углом зрения его развития и саморазвития¹. Системный подход помогает провести всесторонний анализ социального объекта, элементов социальной системы, оказывающих влияние на своевременное получение данных о возникающих угрозах и в целом состоянии национальной безопасности.

При рассмотрении системы национальной безопасности следует отметить, что существует много различных классификаций систем, среди которых наиболее приемлемой можно считать классификацию по степени сложности и определенности систем.

Британский кибернетик С. Бир разделил все системы по двум критериям. Первым критерием является степень сложности систем, которые делятся на три класса: 1) простые динамические системы; 2) сложные системы, поддающиеся описанию; 3) очень сложные

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Право и государство (опыт философско-правового анализа). М., 1993. С. 47-56.

системы, не поддающиеся описанию¹. Вторым критерий - степень определенности системы - позволил дифференцировать их на детерминированные и вероятностные. В результате комбинации этих двух критериев можно получить шесть классов систем: 1) простая детерминированная (например, оконная задвижка); 2) сложная детерминированная (электронная вычислительная машина); 3) простая вероятностная (живой организм); 4) сложная вероятностная (система управления запасами материалов на предприятии); 5) очень сложная детерминированная (не встречается, так как ее можно всегда определить); 6) очень сложная вероятностная (экономика государства, национальная безопасность).

С учетом сказанного *систему национальной безопасности* можно определить как *очень сложную вероятностную социальную систему*. Национальную безопасность можно представить как систему, состоящую из элементов: интересы; угрозы и другие факторы воздействия на интересы; система обеспечения национальной безопасности. Интересы и угрозы, в свою очередь, постоянно испытывают воздействие со стороны других элементов системы национальной безопасности: факторов внутренней и внешней окружающей среды и действий управляющей системы. Поэтому в качестве целевой функции этой системы выступает степень защищенности данных интересов от угроз.

Стержнем системы национальной безопасности являются национальные интересы. Именно интересы являются основной движущей силой развития общества и реальной причиной социальной активности людей и в этом смысле выступают важнейшими факторами любых преобразований в обществе, государстве и мире в целом. Существует мнение, что в качестве объекта защиты следует представлять не интересы как нечто неконкретное, абстрактное, а непосредственно человека, общество, государство. Однако такой подход ошибочен.

Проблема заключается в слабости и неразвитости категории интересов российской общественной жизни, так как в России всегда признавались прежде всего государственные интересы. В настоящее

¹Бир С. Кибернетика и менеджмент/ Пер. с англ./ Стаффорд БИР. Изд. 2-е. М., 2006. С.22-33.

время важно целенаправленно формировать интересы людей, как это происходит во многих странах. Еще Наполеон говорил: «Есть два рычага, которыми можно двигать людей, - страх и личный интерес»¹.

Безопасность всегда связана с защитой процесса реализации интересов, проблема состоит лишь в том, какой характер имеют интересы и процесс их реализации (наступательный или оборонительный). Наглядным примером являются США, которые наступательно реализуют свои национальные интересы, а потому и деятельность по защите, охране этих интересов является наступательной.

Следует заметить, что часто элементы безопасности подменяют отдельными функциями правоохраны. Очевидно, что жизнь, особенно в условиях демократии и свободы, сама по себе не может быть полностью безопасной. Однако не все опасности следует возводить в ранг тех, что являются особой функцией общества и государства по обеспечению безопасности. Например, преступность признается как объективное явление любого общественного организма, поэтому борьба с ней (до тех пор, пока уровень преступности признается обществом допустимым) должна считаться обычной функцией и не смешиваться с тем, что требует особых мер обеспечения безопасности.

В системе национальной безопасности существуют свои особые ценности. Для личности такими приоритетами являются ее права и свободы, для общества - сохранение и умножение материальных и духовных ценностей, для государства - внутренняя стабильность, территориальная целостность, суверенитет. Следовательно, в национальной безопасности отражаются жизненно важные потребности и интересы всех социальных субъектов. Особое значение в системе национальной безопасности имеют духовные и политические ценности, определяющие существенные стороны жизни личности и общества. В политике обеспечения национальной безопасности они представляют собой существенную составляющую самой политики и приоритетный объект защиты. Только комплексный, системный, диалектический, исторический подходы к системе национальной безопасности

¹ Тарле Е.В. Наполеон. М., 1991. С.92.

помогают всесторонне изучить происходящие в обществе процессы, отражающиеся на состоянии национальной безопасности.

Структурирование системы национальной безопасности позволяет четко классифицировать те или иные концептуальные подходы к решению проблем обеспечения национальной безопасности. Структура является «совокупностью устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, т.е. сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях»¹. Социальная система национальной безопасности имеет сложную структуру, представляющую собой совокупность взаимосвязанных систем. Кроме того, она сама входит в системы более высокого порядка.

Внутренняя безопасность и внешняя безопасность

Национальную безопасность можно дифференцировать в зависимости от местонахождения источника опасности на два типа – *внутреннюю и внешнюю национальную безопасность*. В основе такого деления лежат территориальные границы между государствами, т.е. используется подход с точки зрения категории деятельности внутри и вне пределов государства. Деятельность в пределах государства по обеспечению его стабильности – внутренняя безопасность; деятельность вне пределов государства – внешняя безопасность. В широком смысле понятие «безопасности» включает обеспечение гражданам необходимых условий для нормальной цивилизованной жизни, свободного развития и самовыражения², поэтому под внешней безопасностью Российской Федерации понимается защищенность ее национальных интересов, национальных ценностей и образа жизни от угроз, исходящих извне; внутренняя безопасность – защищенность России от угроз, исходящих от процессов, организаций, лиц и объектов, которые находятся под управлением Российского государства и (или) на его территории³.

¹ Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. С.657.

² См.: Зубков А.И, Геополитика и проблемы национальной безопасности России: Курс лекций. СПб., 2004. С.100.

³ См. Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России// Проблемы глобальной безопасности. М., 1995. С.59.

Сферы внутренней безопасности и внешней безопасности взаимосвязаны, они дополняют друг друга и пересекаются. С точки зрения исторического развития нашей страны к внутренней и внешней безопасности было определенное отношение. Так, в период нестабильности внутреннего развития, гражданской войны, социальных конфликтов приоритетным было обеспечение внутренней безопасности; в период войн, межгосударственных столкновений, конфликтов больше внимания уделялось обеспечению внешней безопасности. Соответственно происходит перераспределение объема задач, изменение структур и функций в сферах внутренней и внешней безопасности.

В условиях современной глобализации и интернационализации всех сторон общественной жизни, когда многие угрозы национальной безопасности (терроризм, наркомания, организованная преступность, распространение различных эпидемиологических болезней, экологические и природные катастрофы и др.) сложно отнести к единому источнику, границы между внутренней и внешней безопасностью определить трудно.

Внешняя и внутренняя безопасность, в свою очередь, имеют подсистемы «вертикального расположения»: внутренняя безопасность - федеральный уровень, региональный уровень, муниципальный уровень; внешняя безопасность - глобальный уровень; региональный уровень; локальный уровень. Под международной безопасностью следует понимать защищенность системы международных отношений от угрозы их дестабилизации, конфронтации, вооруженных конфликтов и войн¹.

Международная безопасность делится на глобальную (всеобщую), региональную, коллективную.

Российский подход к проблеме обеспечения национальной безопасности в основном направлен на обеспечение внутренней безопасности страны. Сущность внутренней безопасности проявляется через ее существование, а существование несет в себе черты сущности.

Важным направлением политики внутренней безопасности, обеспечивающим устойчивое демократическое развитие России, является сбалансированная региональная политика, оптимальное

¹ См.: Общая теория нац. безопасности: Учебник/ Под ред. А.А. Прохожева. М., 2002. С.36.

соотношение центра и регионов, находящихся в различных природно-климатических и социально-экономических условиях. Поэтому под внутренней безопасностью следует понимать состояние нормального функционирования государственных, общественных институтов, на эффективность которых воздействуют государственное регулирование в сфере экономики, снижение качества и уровня жизни населения, рост преступности и межнациональные конфликты.

Содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности определяют реальные и потенциальные угрозы объектам безопасности, исходящие от внутренних и внешних источников опасности. Следовательно, результатом функционирования системы внутренней безопасности является предотвращение условий и факторов, представляющих значительную опасность для личности, общества и государства. В настоящее время приоритетом национальной безопасности становится защита не государства, а личности и общества в целом. Внутренние угрозы национальной безопасности проистекают в первую очередь не от факторов, ослабляющих государство (политическая борьба, смена правительства и т.д.), а от факторов, ослабляющих гражданское общество (экономические и финансовые кризисы, межнациональные конфликты, рост преступности, снижение уровня и качества жизни населения)¹.

Внутренняя безопасность - это состояние, при котором гарантированы основные права и свободы личности и общества; их развитие происходит на стабильной правовой основе. Под стабильным здесь понимается прочное, утвердившееся, не меняющееся².

В настоящее время основными направлениями обеспечения внутренней безопасности России являются: защита жизни, здоровья, имущества, прав и свобод человека; решение социальных противоречий; обеспечение защиты российских духовных, интеллектуальных, культурных ценностей; укрепление оборонного потенциала; формирование демократического правового государства; недопущение политических кризисов, могущих перерасти в военные конфликты; достижение общественного согласия, создание условий существования и развития семьи; повышение уровня здравоохранения и образования.

¹ См.: Илларионов С.И., Никулина О.В. Указ. соч. С.6.

² Словарь иностранных слов. М., 4-е изд. 1954. С658.

Безопасность личности. Безопасность общества. Безопасность государства

С точки зрения практических потребностей можно рассмотреть общее понятие безопасности жизнедеятельности как защищенность всего материального мира и человеческого общества от негативных воздействий различного характера¹. Исходя из структуры объектов, безопасность жизнедеятельности классифицируется как безопасность существования человека; национальная безопасность; безопасность животного и растительного мира.

Закон РФ «О безопасности» 1992 г. (ст. 1), который был основополагающим в этой сфере, но утратил силу, выделял три основных вида безопасности: *безопасность личности, общества и государства*. Эти виды национальной безопасности ученые выделяют в настоящее время.

В Конституции РФ представлена иная триада: «безопасность государства» (ст.13), «безопасность граждан» (ч.5 ст.56), «общественная безопасность» (ч.1 ст.72). В.Т. Кабышев отмечал, что «советское конституционное законодательство при закреплении устоев общественного строя исходило из постулата «государство-общество-личность». Во главу угла российского конституционного строя положена принципиально иная концепция – «человек-общество-государство»². Поэтому на первый план выдвигается понятие безопасности личности. Произошел принципиально новый для нашей страны подход к проблеме обеспечения национальной безопасности, означающий недопустимость игнорирования интересов личности и общества.

В ст. 1 Федерального закона «О безопасности» 2010 г. подобная триада представлена иначе - безопасность государства, общественная безопасность, безопасность личности, к тому же среди других видов безопасности (экологической и иных видов). Следует отметить, что другие нормативные акты в соответствии со сферой своего регулирования представляют взаимосвязь с этим понятием: «обеспечение

¹ См.: Общая теория нац. безопасности: Учебник/ Под. общ. ред. А.А.Прохожева. М.,2002. С.18-20.

² См.: Конституционное право РФ./Отв. ред. В.Т.Кабышев, Е.В.Колесников. Саратов, 1995. С.54.

общественной безопасности»¹; «военно-техническое обеспечение безопасности»².

В других странах нет единого подхода к национальной безопасности, а значит, эта проблема актуальна не только для России. В настоящее время во многих развитых государствах мира приоритетной является безопасность государства. Это характерно для Японии, Германии и США и других стран. Объясняется это тем, что политика многих государств строится на разделении понятий безопасности личности, безопасности общества и безопасности государства. В США «национальная безопасность» до 1947 г. понималась как «оборона», однако, после принятия закона США. «О национальной безопасности» 26 июля 1947 г. это определение стало иметь отношение к таким социально-политическим условиям, при которых наиболее полно обеспечиваются интересы подавляющего большинства людей, населяющих страну, и ликвидируются угрозы независимости и существования нации. Например, американские психологи К. Мадсен, А. Маслоу потребность в безопасности рассматривают как одно из «первостепенных мотивов деятельности людей и сообществ»³.

В американском подходе к безопасности доминирующим является внешний уклон, опирающийся на внешнюю политику и военную силу. Однако в последнее время в американской стратегии национальной безопасности стало больше внимания уделяться внутренним проблемам, связанным с борьбой с преступностью, наркоманией, обеспечением согласия в обществе. После террористического акта 11 сентября 2002 г. в Нью-Йорке была создана служба по противодействию террористическим проявлениям и специальный антитеррористический комитет США. Подходы США к вопросам борьбы с терроризмом, преступностью, наркоманией во многом совпадают с российскими.

¹ См.: Фед. закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ//Российская газета. 8 февраля 2011 г.; Закон РФ «О внутренних войсках МВД РФ» от 24 сентября 1992 г. Ст.2.

² Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. №5-ФЗ// Ст.5.СЗ РФ. 1996. №3

³ Свободная мысль. 1994. №4 С.16.

Федеральный закон «О безопасности»¹ (ст. 1) выделил *следующие виды безопасности*: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности и иные виды. Однако в нем не предусмотрено строгого толкования принципов классификации по видам безопасности, а также определения этих понятий, что приводит к бесконечному дроблению родового понятия безопасности. Поскольку с развитием общественных отношений категория безопасности претерпевала значительные изменения, в связи с этим следует в первую очередь определить понятия, относящиеся к конкретным видам безопасности, и лишь на этой основе выделить содержание каждого вида безопасности (политической, военной, экономической, экологической и т.д.)².

В настоящее время существуют не десятки, а сотни различных видов безопасности, не соответствующих логическим правилам классификации. В научной литературе и средствах массовой информации можно встретить федеральную, конституционную, генетическую, нравственную³, правоохранительную⁴, криминологическую⁵, транспортную⁶, планетарную безопасность и т.д.

В результате в условиях отсутствия строгого законодательного толкования принципов классификации видов безопасности, а также определения этих понятий возникают трудности в формировании системы национальной безопасности и ее правового регулирования. Поэтому, на наш взгляд, необходимо в основу классификации положить существенные единые признаки. Среди них прежде всего следует выделить объекты безопасности, характер

¹ Федеральный закон «О безопасности». Ст. 1// Рос. газ. 29 декабря 2010г.

² См.: Васильев А.И., Сальников В.П., В.П. Степашин В.П. Указ. соч. С.13.

³ См.: Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М., 2002. С.57-58.

⁴ Кваша Л.Ф. Общественная безопасность России (конституционно-правовой аспект) Учеб. пособие. М.: Московский университет МВД России, 2002. С.7.

⁵ См.: Плешаков В.А. Криминологическая безопасность и ее обеспечение в сфере взаимовлияния организованной преступности и преступности несовершеннолетних: Автореф. дисс..д-ра. юрид.наук М., 1998.

⁶ В.Красновский. Безопасность в зеркале современных угроз/ Рос.газ. 2005. №86 С.12.

угроз, сферы жизнедеятельности. В зависимости от объекта, интересы которого защищаются от внутренних и внешних угроз, выделяют, как уже отмечалось, такие виды безопасности, как безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства.

Под безопасностью личности будем понимать защищенность человека от возникающих угроз на уровне личных интересов и потребностей, которые заключаются в защите жизни, здоровья, достоинства каждого, его конституционных прав и свобод, обеспечивая в полном объеме свободу совести и политических убеждений. В современных условиях особую опасность представляют преступления против личности: заказные убийства, запугивания, сопряженные с насилием; использование различных видов оружия, взрывных устройств при совершении преступных действий; похищение людей с целью вымогательства; совершение преступлений на межнациональной основе против конкретных личностей, групп.

«Безопасность общества – состояние нормального функционирования общественных институтов, беспрепятственного циркулирования различных социально-политических доктрин, учений, концепций, а также свободы граждан объединяться на основе общности социальных, профессиональных, национальных, религиозных и других интересов в те или иные общественные формирования»¹. Безопасность общества составляет прямое продолжение безопасности личности, которая предполагает защиту «гражданского общества», т.е. общественного порядка и спокойствия, материальных и духовных ценностей, прав и свобод общественных объединений, организаций, их нормальной деятельности.

Безопасность государства - это надежная защита территориальной целостности, суверенитета во всех сферах жизнедеятельности и конституционного строя. «Безопасность государства – состояние нормальной, бесперебойной и эффективной деятельности аппарата управления страной, представляющего собой триединый институт власти и включающего законодательную, исполнительную и судебную компоненты, опирающиеся

¹ Безопасность России. Словарь терминов и определений/ Под ред. А.Д. Урсул. М., 1998. С.20.

на соответствующие административные и силовые структуры»¹¹. При этом необходимо различать понятия «безопасность личности» и «личная безопасность»; «безопасность общества» и «общественная безопасность»; «безопасность государства» и «государственная безопасность».

Виды национальной безопасности

В зависимости от характера угроз, их источника, специфики можно выделить такие виды безопасности, как безопасность от угроз природного характера, безопасность от угроз антропогенного характера, безопасность от угроз социального характера, которые в свою очередь можно делить на более мелкие виды безопасности от конкретных угроз. При этом под безопасностью от того или иного вида угроз понимается защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз данного вида.

В человеческом обществе интересы всех объектов безопасности подвергаются воздействию самых различных угроз, поэтому особую практическую значимость имеет подразделение видов безопасности по сферам или областям жизнедеятельности, в которых и проявляются эти угрозы. Подобную классификацию можно ограничить выделением нескольких видов безопасности (военная, социально-политическая, экономическая, экологическая, информационная), а затем дифференцировать их на подвиды безопасности по конкретным сферам жизнедеятельности. Причем под определенным видом безопасности необходимо понимать защищенность интересов личности, общества и государства в определенной сфере жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз. Представляется, что такой подход позволит упорядочить классификацию и рассматривать национальную безопасность как единую систему видов безопасности, каждый из которых является самостоятельной подсистемой со своими характерными особенностями.

Разумеется, в вопросе обеспечения национальной безопасности нельзя забывать ни один из видов национальной безопасности, как это имело место в недалеком прошлом. СССР распался на пике своего

¹¹ Там же С.20.

военного могущества, достигнутого в ущерб экономической и социальной безопасности¹.

На различных этапах развития страны определенный вид безопасности в общей ее системе может и должен быть приоритетным. При этом нельзя забывать, что эта приоритетность играет роль «локомотива» в отношении других видов безопасности и наоборот. Поэтому именно учет всех факторов должен явиться основой выработки программ обеспечения безопасности в конкретных ее видах и выбора приоритетного направления для конкретных общественных отношений. Поскольку процессы, происходящие в одной сфере жизнедеятельности, оказывают воздействие на другие, поскольку основой обеспечения безопасности должно быть сохранение их баланса, равновесия, гармонии.

Следует различать понятия «безопасность общества» и «общественная безопасность». Под общественной безопасностью следует понимать состояние защищенности населения страны от преступных посягательств на права граждан и их объединений, а также от угроз природного и техногенного характера. Такую позицию занимают многие авторы².

Общественная безопасность отличается от безопасности общества, понимаемого как в широком, так и в узком смысле слова. В широком смысле безопасность общества тождественна безопасности страны, в узком – безопасности гражданского общества. Именно в последнем смысле и следует понимать безопасность общества в триаде «безопасность личности, общества и государства».

Государственная безопасность и общественная безопасность как основные виды национальной безопасности

В Федеральном законе «О безопасности» и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации не представлены такие виды национальной безопасности, как общественная и государственная безопасность. Стратегия лишь

¹ См.: Общая теория национальной безопасности: Учебник/ Под общ. ред. А.А.Прохожева М., 2002 С. 39.

² См.: Глебов И.Н. Право национальной безопасности. Монография. М., 1998. С.128.

определила *стратегические цели обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности*, которыми являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

В настоящее время отсутствует единое мнение о том, является ли вообще общественная безопасность и государственная безопасность видами национальной безопасности.

Категория «общественная безопасность» неоднократно упоминалась в российском законодательстве. Например, в ст.1 Федерального закона «О полиции» определено, что назначение полиции – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и *обеспечение общественной безопасности*.

Анализ действующего законодательства выявил более 3000 вхождений в него понятия «общественная безопасность» без ее определения: в нескольких десятках международных правовых актов; сотнях федеральных законов; сотнях нормативных актов субъектов Российской Федерации, местных органов власти и ведомственных правовых актов. Так в п. «б» ч.1 ст.72 Конституции РФ говорится, что обеспечение общественной безопасности определяются как находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Уголовное законодательство понятие «общественная безопасность» использует в качестве родового объекта преступлений, предусмотренных разделом IX УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Административное законодательство устанавливает в главе 20 КоАП РФ административную ответственность за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и т.д.

Отмечаются два основных подхода к определению общественной безопасности. Первый подход основан на широком

понимании общественной безопасности, характеризуя ее, как правило, нормальным режимом функционирования общественной жизни¹. Под общественной безопасностью понимается система общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности. Второй подход основан на узком понимании системы общественных отношений, связанных с источниками повышенной опасности. Этот подход имеет место, как правило, в административно-правовой литературе², где к сфере общественной безопасности относят те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими³.

Также существует проблема при определении такого вида национальной безопасности как государственной безопасности. Существует мнение, что термин «государственная безопасность» вообще не применим, т.к. сочетание слов «государство» и «безопасность» ведет к «огосударствлению» безопасности⁴.

Государство является основным субъектом обеспечения национальной безопасности, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а потому государство должно присутствовать во всех сферах жизнедеятельности. Но если избавиться от прилагательного «государственная», устраняется и государство, правовая основа безопасности, а вместе с ней – реальные, конкретные правовые механизмы ее функционирования. Отождествление понятий «национальная безопасность» и «государственная безопасность» невозможно, поскольку: во-первых, это приводит к ограничению смысла понятия «национальная безопасность»; во-вторых, такое

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996 С.559.; Комментарий в КоАП РФ/ Под общ. ред А.А.Николаева. Т.1. М., 2003. С.1023 и др.

² См., напр.: Административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. М., 1996. С.32.

³ Административное право: учебник/ Под общ ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова, М., 2000 . С.689; Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С.8 и др.

⁴ Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: научно-практическое пособие/ Под. ред. Андриченко Л.В. М.: Юридическая литература, 2005. С.8-21; Административно-правовые основы государственного управления. Учебное пособие/ Под ред. А.Н.Крамника. Минск, 2004. С.327.

отождествление опасно, т.к. государство имеет объективную тенденцию к превращению в самодовлеющую силу, которая может выйти из-под контроля гражданского общества. Кроме того, использование понятия «государственная безопасность» позволяет «проводить грань между «государственной» и «негосударственной» безопасностью». Для уяснения содержания понятия «государственная безопасность» его следует отличать от понятия «безопасность государства». Безопасность государства видится в одном ряду с такими понятиями, как безопасность личности и безопасность общества. Если отождествлять понятия государственной безопасности и безопасности государства, то в систему обеспечения государственной безопасности следовало бы включить всю экономическую, социально-политическую, духовную, систему общества в той мере, в какой она направлена на развитие государства и обеспечение его безопасности. Однако исторически сложилось, что в среде российских специалистов государственная безопасность, помимо объекта защиты, определялась и через характер угроз государству, и их источники. Эти угрозы имели специфику и отождествлялись с разведывательной и иной подрывной деятельностью иностранных спецслужб и организаций. Вот почему предлагается ограничить понятие государственной безопасности лишь состоянием защищенности органов конституционного, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны от внешних и внутренних угроз, исходящих от иностранных спецслужб и организаций, а также преступных сообществ, групп и отдельных лиц. Это определение можно было бы назвать определением в узком смысле. В широком смысле государственная безопасность – это защищенность основ существования страны. Другими словами, государственная безопасность является «высшим срезом» национальной безопасности, поэтому ее нельзя соотносить с другими видами безопасности (экономической, экологической, информационной и др.) как рядоположенную.

В настоящее время существует актуальность исследования в области общественной безопасности и государственной, так как действующее российское законодательство сводит механизм

обеспечения этих видов национальной безопасности к деятельности лишь отдельных служб. На основе теории национальной безопасности следует осуществить выявление сущности общественной безопасности и разработать Концепции (Доктрины) общественной безопасности и государственной безопасности.

4. Общая характеристика правовой основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации

Характеристика российской системы источников права об обеспечении национальной безопасности.

Деятельность государства по изданию юридических правил поведения людей, обязательных к исполнению, обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Она осуществляется для приведения в соответствие целей, содержания, требований закона или иного правового нормативного акта с назревшими общественными потребностями в упорядочении взаимосвязей и взаимодействий людей, причем определенным образом (моделью, логической структурой) и в определенном направлении. В разных сферах общественной жизни правовое регулирование имеет свою специфику, что следует учитывать при его анализе и оценке.

Ни в одной стране не существует совершенно полного и исчерпывающего законодательства о безопасности. Нормы, которые относятся к области безопасности, распределены по множеству юридических актов разных отраслей права¹.

В России сегодня сформировалась правовая основа обеспечения национальной безопасности. Законодательное обеспечение безопасности страны является краеугольным камнем в государственном управлении, поэтому начиная с 1993 г. эта проблема неоднократно обсуждалась на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, в результате чего были приняты Концепция национальной безопасности, Военная доктрина, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020г., Федеральный закон «О безопасности» как концептуальные системы взглядов на национальную безопасность.

Правовая основа обеспечения национальной безопасности представляет собой совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, регулирующие

¹ См.: Глебов И.Н. Право национальной безопасности. Монография. М., 1998. С.55-56.

общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности России с целью их упорядочения и развития.

Они призваны регламентировать:

1) организацию системы обеспечения национальной безопасности, т.е. ее основные задачи, принципы организации, внутреннюю структуру; силы и средства; место самой этой системы в механизме государства;

2) основные направления обеспечения национальной безопасности в различных сферах жизни общества – политической, экономической, социальной, духовной и т.д.;

3) параметры деятельности системы обеспечения национальной безопасности: права и обязанности государственных органов на осуществление правотворческой, правоприменительной и контрольно- надзорной деятельности, порядок использования ими имеющихся сил, форм и методов; порядок применения специальных средств; порядок взаимоотношений с государственными и негосударственными учреждениями, не входящими в эту систему.

Система обеспечения национальной безопасности России является сложным явлением. Она предполагает наличие: круга субъектов общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности России (государство, его органы, общественно-политические и иные негосударственные организации, индивиды), имеющих отношение к организации и функционированию системы обеспечения национальной безопасности; волевого поведения (действия или бездействия) субъектов общественных отношений в процессе функционирования системы обеспечения национальной безопасности; разнообразных объектов общественных отношений в области функционирования системы обеспечения национальной безопасности России, с которыми связано поведение субъектов этих отношений; внешних условий существования и развития общественных отношений, т.е. различных обстоятельств (фактов), вызывающих возникновение, изменение или прекращение конкретных общественных отношений, возможного или должного поведения субъектов в области организации и функционирования системы обеспечения национальной безопасности; разнообразных юридических средств, прежде всего

основополагающих норм и принципов права, при помощи которых организуется сама система обеспечения и осуществляется ее функционирование.

Законодательства, регулирующие отношения в сфере национальной безопасности носит иерархический характер и включает: 1) Конституцию Российской Федерации; 2) международные договоры и соглашения, заключенные или признанные Российской Федерацией; 3) федеральные конституционные законы; 4) федеральные законы (в частности, «О безопасности», «О Федеральной Службе Безопасности Российской Федерации», «Об обороне»); 5) указы и распоряжения Президента Российской Федерации; 6) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; 7) конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 8) уставы и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральным законодательством; 9) нормативные акты органов и сил обеспечения безопасности, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, действующими в области безопасности.

Конституция Российской Федерации.

Основополагающее значение в правовом регулировании обеспечения национальной безопасности принадлежит *Конституции Российской Федерации* как нормативному правовому акту высшей юридической силы страны. Важным является то, что в основу конституционного строя России положена принципиально новая концепция «человек-общество-государство» в отличие от советского конституционного законодательства, которое при закреплении устоев общественного строя исходило из постулата «государство-общество-личность».

В Конституции РФ используется термин «безопасность», которую в широком смысле можно понимать как национальную безопасность, поскольку именно она является источником, основой

других видов безопасности, затрагивающих конституционно-правовые отношения. Поэтому многие положения Конституции можно отнести к основам национальной безопасности, так как они закрепляют важнейшие общественные отношения, имеющие жизненно важное значение для личности, общества, государства, их защиту, что является одной из задач обеспечения национальной безопасности.

Несмотря на то, что категорию «национальная безопасность» нельзя отнести к какой-либо отрасли права, это не является препятствием для придания ей конституционного статуса. Поскольку Конституция – это не только нормативный правовой акт, но и документ, который должен обозначать принципы деятельности, цели Российской Федерации, а также важнейшие направления государственной политики по обеспечению безопасности ее многонационального народа, в ней возможным является определение механизмов обеспечения национальной безопасности путем включения в систему конституционного строя нормы о национальной безопасности.

В Конституции РФ неоднократно употребляется термин «безопасность». Глава 2 провозглашает личные права и свободы: в ст. 22 говорится, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; в ст. 23 - каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своих чести и доброго имени, каждый имеет право на тайну переписки, телефоны переговоров, почтовых, телефонных и иных сообщений, а ограничение этого права допускается только на основании судебного решения; в ч. 1. ст. 82 говорится, что при вступлении в должность Президент Российской Федерации произносит клятву, в которой обязуется защищать безопасность государства; в ч. 2 ст. 74 говорится о возможности ограничения перемещения товаров и услуг в России – необходимость обеспечения безопасности; в ч. 3 ст. 37 - «каждый имеет право на труд и в условиях, отвечающих требованиям безопасности»; в ст. 57 говорится, что вопросы безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режима пограничных зон находятся в совместном ведении Российской Федерации

и субъектов Федерации; в п. «м» ст. 71 относит безопасность к ведению Российского государства; в п. «б», «д» ст. 72 закрепляет за совместным ведением Российской Федерации и ее субъектов обеспечение общественной и экологической безопасности; п. «ж» ст. 83 закрепляет за главой государства полномочия по формированию Совета Безопасности Российской Федерации; в п. «д» ст. 114. относит к ведению Правительства РФ обеспечение государственной безопасности; в п. «е» ст.84 сказано, что Президент Российской Федерации «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики».

В Конституции Российской Федерации также закреплены возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина с целью обеспечения безопасности. Так ст. 55 определяет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Часть 1 ст. 56 определяет, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием предела и срока их действия, однако в ч. 3 ст. 56 оговаривается, что даже при введении чрезвычайного положения не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23, ч.1. 24, 28, 34, 40, 46-54); в ч. 5 ст.13 говорится, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства.

Однако следует понимать, что не все общественные отношения в сфере безопасности охватываются понятием «национальная безопасность», а только те, которые в конкретный исторический момент затрагивают национальные интересы, для которых существуют реальные опасности и угрозы.

Анализ положений Закона Российской Федерации 1992г. «О безопасности» (утратил силу)

До недавнего прошлого основополагающим нормативным правовым актом в сфере безопасности был Закон Российской Федерации «О безопасности» (далее - Закон), закреплявший правовые основы обеспечения безопасности человека, общества и государства, определявший систему безопасности ее функции, устанавливающий порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью в их деятельности.

Важность Закона заключалась в том, что он закрепил принципиально новый для нашей страны качественный подход к проблеме национальной безопасности, учитывающий интересы личности и общества. В Законе впервые была определена безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Такой подход позволил отойти от прежней узкой трактовки безопасности, под которой понималась исключительно государственная безопасность, да и та сводилась в основном только к безопасности идеологии и недопущению какой-либо оппозиции. Также в соответствии с Законом впервые произошло деление безопасности в зависимости от местонахождения источника угрозы на два типа – внутреннюю и внешнюю, которое является весьма важным, так как позволяет классифицировать те или иные концептуальные подходы к решению проблем обеспечения национальной безопасности и укрепить терминологическое единообразие при характеристике сферы безопасности. Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности Законом предусматривается разработка систем правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления, формирования или преобразования органов обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Закон закрепил модель разграничения полномочий между законодательными и исполнительными органами власти в сфере обеспечения безопасности. Основным субъектом обеспечения безопасности было определено государство, осуществлявшее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. К сожалению, в Законе не было сформулировано

понятие «обеспечение безопасности» как функции государства, и поэтому не определены цели, формы, методы и средства этого вида деятельности. С точки зрения права основы государственной политики в области безопасности, представленные в Конституции РФ, должны быть конкретизированы в Законе «О безопасности» в виде механизма, форм, методов и средств обеспечения безопасности, регулирующих нормы общественных отношений в этой области.

Приходится признать, что в настоящее время Закон не мог решать в полном объеме всех поставленных задач, как несколько лет назад Л.И. Шершнев отмечает, что этот закон «бесславно отжил свое, хотя без него, может быть, было бы еще хуже»¹. Закон «О безопасности» принимался в 1992 г. в других политических условиях, поэтому содержит противоречия Конституции Российской Федерации положения и термины.

Новые угрозы и вызовы изменили содержание и направленность деятельности Российского государства по обеспечению безопасности. Соответственно потребовались корректировка действующего Закона Российской Федерации «О безопасности», расширение и уточнение целей и задач, стоящих перед Россией в этой области, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Характеристика положений Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»

В новом Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определены основные принципы обеспечения безопасности и установлены полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной

¹ Шершнев Л.И. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Безопасность. №11-12. 2002. С.37.

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности.

В Федеральном законе в соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации определяется статус Совета Безопасности Российской Федерации, его задачи, функции, состав и порядок организации деятельности. К основным задачам Совета Безопасности Российской Федерации согласно Федеральному закону относятся: обеспечение условий для реализации Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности; формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией; прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации, а также ряд других.

В соответствии с Федеральным законом Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Представляется, что новый Федеральный закон также имеет определенные неточности. В ст.1 отождествляются понятия «безопасность» и «национальная безопасность». Такое отождествление недопустимо, так как национальная безопасность должна рассматриваться как часть общего явления безопасности, являющегося неотъемлемым условием существования личности, общества и государства и позволяющего сохранять накопленные ценности в рамках всей совокупности входящих в многонациональное государство наций и национальных групп.

В этом основополагающем законе, к сожалению, не представлены основные категории: «национальная безопасность», «национальные интересы», «угрозы национальной безопасности», «обеспечение национальной безопасности». В Законе не

содержатся нормы, определяющие систему обеспечения национальной безопасности, структуру объектов системы обеспечения безопасности. Все эти основные понятия содержатся в Стратегии национальной безопасности до 2020 года, которая является подзаконным нормативным правовым актом. Кроме того, в ст. 2 этого закона среди основных принципов обеспечения безопасности не представлены такие, как: соблюдение баланса национальных интересов; соответствие мер по обеспечению национальной безопасности содержанию, характеру и масштабу угроз национальной безопасности; взаимодействие и сотрудничество с международными системами обеспечения безопасности.

Национальная безопасность является родовым понятием по отношению к ее видам. В Законе Российской Федерации «О безопасности» 1992 г. в зависимости от местонахождения источника опасности были выделены два вида безопасности – внутренняя и внешняя. В основе подобного деления лежат территориальные границы между государствами, используется подход с точки зрения категории деятельности внутри и вне пределов государства; деятельность в пределах государства по обеспечению его стабильности есть внутренняя безопасность; деятельность вне пределов государства есть внешняя безопасность. Такого структурирования в новом законе не представлено, хотя оно весьма полезно с практической точки зрения, поскольку, прежде всего, позволяет четко классифицировать те или иные концептуальные подходы к решению проблем обеспечения национальной безопасности.

Помимо выделения внутренней и внешней безопасности большую методологическую роль в построении всей системы национальной безопасности и ее правового регулирования имеет также классификация видов национальной безопасности по объектам национальной безопасности: безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства, а также по сферам жизнедеятельности: экономическая, экологическая, информационная и т.п. Знание этих видов безопасности также способствует выработке стратегии и тактики выявления и противодействия угрозам безопасности России.

Вместе с тем, в ст.1 нового Федерального закона виды безопасности перечислены следующим образом: «безопасность

государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, и иные виды». Следует заметить, что подобное толкование не соответствует основным критериям классификации. Такие виды, как безопасность государства, безопасность личности и общественная безопасность, не являются равнозначными, так как следует различать понятия «безопасность личности» и «личная безопасность»; «безопасность общества» и «общественная безопасность»; «безопасность государства» и «государственная безопасность». Не состоятельной является подобная классификация видов безопасности и с точки зрения представления основной триады обеспечения национальной безопасности: «безопасность личности - безопасность общества - безопасность государства».

Большим недостатком нового закона является отсутствие нормы, определяющей порядок осуществления надзора за законностью деятельности органов обеспечения национальной безопасности. Такой надзор в соответствии со стратегическими национальными приоритетами осуществляет прокуратура Российской Федерации, которая является субъектом обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, новый Федеральный закон «О безопасности» не является тем нормативным правовым актом, который должен был бы предусмотреть систему всеобуча безопасности в России, «охватывающего все возрастные и социальные слои населения, обеспечивающего понимание человеком проблем безопасности, приобретение им навыков поведения в чрезвычайных и иных сложных ситуациях»¹. Этот закон можно было бы назвать законом «Об обеспечении безопасности», поскольку в нем речь идет в основном о полномочиях Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, функциях органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области безопасности, а также о статусе Совета Безопасности РФ.

¹ См.: «О необходимости и концепции нового Закона «О национальной безопасности России»// Безопасность . №11-12. 2002. С.37.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года

На смену Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной дважды¹ и устанавливающей ориентиры, необходимые для деятельности государственных органов по защите национальных интересов, пришла *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.* (далее - Стратегия), являющаяся базовым документом по планированию развития СОНБ Российской Федерации. Это объясняется тем, что на современном этапе развития Россия остро нуждается именно в таком основополагающем и прагматичном документе. При отсутствии такого документа происходит выпячивание, превращение в самодовлеющий фактор пусть важных, но все-таки частных².

24 марта 2009г. на заседании Совета Безопасности (далее – СБ), посвященном комплексу мер по реализации Стратегии, Обеспечение достойных условий жизни человека признается таким же приоритетом национальной безопасности, как и традиционные направления: обороноспособность и безопасность государства. В этом состоит важнейшая особенность Стратегии, ее социальная и социально-политическая направленность. В тесной взаимосвязи с развитием общества, направленным на «изменение качества жизни в России»³, необходимо рассматривать укрепление законности и правопорядка в сфере защиты конституционного строя России.

Стратегия обладает политико-идеологической направленностью и не только декларирует общее видение направлений и подходов к обеспечению национальной безопасности страны, но также ставит необходимые задачи органам государственной власти, позволяет напрямую обращаться ко всему российскому обществу в целом и каждому гражданину в частности. При этом необходимо учитывать возможность ее регулярного обновления, чтобы оперативно реагировать на изменения внешней и внутренней обстановки.

¹ См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997г. №1300//СЗ РФ, 1997. №52, ст.5909; Указ Президента РФ от 10 января №24 // СЗ РФ, 2000. №2. Ст.170.

² Независимая газ. 2004. 4 марта.

³ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009// Российская газета №5076(252). 2009г.

В течение двух последних лет в нашей стране поэтапно реализуется программа преобразования российской политической системы. В 2010 г. определенные меры предприняты для поднятия уровня политической конкуренции, а также решения одной из главных задач демократии – повышении качества народного представительства. В начале осенней сессии Государственной Думы было завершено принятие целого пакета законопроектов, внесенных в парламент в 2009 и в 2010 годах.

Анализ угроз национальной безопасности, влияющих на обеспечение стабильного развития нашего государства, подчеркивает важность принятия Стратегии обеспечения национальной безопасности, позволяющей перейти от практики бессистемного реагирования на неожиданные угрозы и опасности к продуманной, долгосрочной и научно обоснованной политике. Это является свидетельством того, что стратегическая культура в нашей стране становится важным фактором, определяющим политику государства в сфере обеспечения национальной безопасности. Сегодня Россия не должна выбирать между американской или европейской моделью стратегической культуры. В настоящее время стоит задача сформировать свою стратегическую культуру мировой державы на основе своей национальной идеи, исторического опыта, традиций, материальных возможностей с учетом всеобщего знания (опыта других) для достижения своих национальных целей и обеспечения национальной безопасности.

Стратегия четко определяет логику позиционирования России на международной арене и в этом плане является документом, обращенным к мировому сообществу, а содержащиеся в ней политические, идеологические и научно-методологические основы в области обеспечения национальной безопасности в законодательном плане могут быть закреплены в новом законе «О национальной безопасности Российской Федерации». В Стратегии национальная безопасность определяется как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Нормативные акты органов и сил обеспечения безопасности, принятые в пределах их компетенции

Систему национальной безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти; государственные, общественные и иные организации и объединения; граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности; законодательство, регламентирующее отношения в сфере обеспечения безопасности, иные федеральные законы, регулирующие общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности. Федеральные законы являются важнейшим элементом этой системы.

Принципиально важно, что во многих из этих законов содержались специальные нормы, устанавливающие, что надзор за исполнением законов названными органами в соответствующих сферах правовых отношений возлагается на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему уполномоченных Генеральным прокурором РФ прокуроров. В этом состоит одна из основных особенностей положения прокуратуры в системе обеспечения национальной безопасности страны.

Только с 1991 по 2002 г. в нашей стране принято свыше 30 федеральных законов. Каждый из них в концептуальном виде направлен на ликвидацию «белых пятен» правовых отношений в сфере обеспечения безопасности России. Наиболее важными из них являются: федеральные законы «Об обороне» (1996); «О внешней разведке» (1996); «О федеральной службе безопасности» (1995); «О государственной тайне» (1993); «О средствах массовой информации» (1991); «О связи» (1995); «О рекламе» (1995); «Об обороне» (1996), «О противодействии коррупции» (1998); Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» (2001) и др.

Так, в ст.1 Федерального закона «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. говорится: «внешняя разведка Российской Федерации ...является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз». Федеральный закон от 31 мая 1996г. №61-ФЗ «Об обороне» определил основы и организацию обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной

власти Российской Федерации, организаций и должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области оборон, силы и средства, привлекаемые для обороны, а также ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны. В соответствии с указанным законом в целях обороны создаются Вооруженные Силы, составляющие основу обороны страны, к обороне привлекаются другие войска (пограничные, внутренние войска МВД России).

Основу правового регулирования обеспечения национальной безопасности составляют нормы конституционного, административного, гражданского, уголовного, уголовно-процессуального и гражданского процессуального права, регулирующие наиболее важные отношения в сфере обеспечения безопасности. Конституционное законодательство как основа отраслевого законодательства должно соответствовать динамике происходящих событий в мире и в российском обществе. Оно должно быть ясным, непротиворечивым, что позволит своевременно корректировать отраслевые законы и адекватно реагировать на угрозы безопасности. Нормы конституционного и административного права регулируют вопросы формирования этой системы, ее структуру, положения в механизме государства, основные направления деятельности, взаимоотношения с другими государственными органами, негосударственными организациями и отдельными лицами. Положения гражданского права регулируют имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на началах имущественно-распорядительной самостоятельности государственных органов, образующих систему обеспечения национальной безопасности России. Нормы уголовного и уголовно-процессуального права регулируют отношения, связанные с расследованием преступлений, входящих в компетенцию государственных органов, образующих систему обеспечения национальной безопасности и имеющих отношение к функционированию этой системы.

Важнейшая роль в правовой системе обеспечения безопасности России принадлежит ее наиболее гибкому и динамичному элементу - подзаконным нормативным правовым актам, представляющим

собой нормативный юридический акт компетентного органа, основанный на законе и соответствующий закону. Среди этих актов различают: общие федеральные; общие субъектов Федерации; ведомственные; местные, в том числе органов местного самоуправления; локальные (внутриорганизационные). Их можно классифицировать по юридической силе, обусловленной компетенцией соответствующего государственного органа, принимающего эти акты: акты Президента России; акты Правительства России; межведомственные акты; акты федеральных министерств и иных структур.

Среди ведомственных и локальных нормативных актов в системе обеспечения национальной безопасности выделяются нормативные акты, которые издаются органами специальной компетенции и распространяются на ведение управленческих дел и поведение лиц, входящих в соответствующие подсистемы государственного управления (министерство, служба, агентство, управление и т.д.).

Важную роль в системе правового обеспечения безопасности страны играют международно-правовые договоры, соглашения и т.д. Можно выделить: Всеобщую Декларацию прав человека 1948 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1972 г.; факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. и др. В частности, в Хартии европейской безопасности отмечается: «Безопасность и мир должны быть упрочены с помощью подходов, сочетающих два основных элемента: нам необходимо укреплять доверие между людьми внутри государств и развивать сотрудничество между государствами»¹.

Особое значение в обеспечении национальной безопасности имеет совершенствование правового регулирования деятельности правоохранительных органов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим представляется целесообразным подготовить законодательные акты, ориентированные на защиту личности. Законодательство должно предусматривать: право граждан России защищать свои права, честь, достоинство и свою

¹ Хартия европейской безопасности (Стамбул, 19 ноября 1999г.)// Независимая газ. 1999, 23 нояб. С.6.

собственность всеми способами; государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных лиц, содействующих уголовному производству; правовую защиту лиц, оказывающих негласную помощь правоохранительным органам в борьбе с организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом наркотиков, оружия и другими правонарушениями; право граждан, потерпевших от преступных действий, от незаконных действий (бездействия) органов (лиц) государственной власти, в том числе от злоупотребления властью, служебным положением должностных лиц на государственную компенсацию причиненного материального ущерба, включая оплату лечения от телесных повреждений, увечий, морального и иного ущерба, при этом компенсация должна осуществляться государственными органами в минимально короткие сроки независимо от установления или неустановления виновного (преступника) в правонарушении.

Основные направления совершенствования законодательства в области обеспечения национальной безопасности

Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в области обеспечения национальной безопасности путем формирования гибкой правовой системы, адекватно реагирующей на происходящие экономические и социально-политические изменения и обеспечивающей необходимый уровень национальной безопасности. Правовая основа обеспечения национальной безопасности должна представлять собой совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленных на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности России с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями.

Учитывая, что национальная безопасность в целом выступает как доктринальная категория, которая может быть выражена на уровне федерального закона, определяющего суть и содержание этого явления, а виды национальной безопасности позволяют перейти к конкретной практической деятельности, реализуемой через государственные или правительственные программы на определенный период времени, необходимо осуществить следующее.

1) Принять федеральный закон (или федеральный конституционный закон) «О национальной безопасности Российской Федерации», в котором определить национальную безопасность и ее виды. При этом следует использовать в качестве важнейших методов как системный подход, который успешно применяется в теории национальной безопасности, так и ценностный подход, поскольку национальная безопасность является тем условием существования личности, общества и государства, которое позволяет сохранять накопленные ценности. Национальные интересы являются лишь предметной формой выражения национальных ценностей в конкретных исторических условиях, в конкретном состоянии развития внутренней и международной обстановки. Источник национальных интересов находится в национальных ценностях, а выражение они находят в национальных целях, расцениваемых сквозь призму угроз и опасностей.

2) Разработать единообразный пакет нормативных правовых актов (концепций, доктрин и т.п.) по отдельным видам национальной безопасности (особенно государственной безопасности, общественной безопасности).

3) Разработать государственные (правительственные) программы по обеспечению конкретных видов национальной безопасности на определенный период времени. В таком случае появляется объективная возможность направить в общее русло усилия законодательной власти по выработке и принятию закона с последующим контролем над его реализацией, исполнительной власти по обеспечению его реализации, а также общественных организаций и граждан по поддержке в реализации с учетом соблюдения принципа баланса интересов личности, общества и государства.

4) Дополнить Раздел I «Общие положения» Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года пунктом 8 следующего содержания: «Граждане, общественные объединения обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении национальной безопасности в соответствии законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей,

автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере».

Внести изменения в Раздел 6 «Основные характеристики состояния национальной безопасности» Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, дополнив его новыми абзацами следующего содержания: «состояние законности и правопорядка, включая уровень преступности, ее структуру и динамику»; «уровень обеспеченности правоохранительными и судебными кадрами».

Достижение системного подхода к формированию целостного нормативного правового обеспечения требует организации конструктивного механизма управления процессом выработки, реализации и контроля исполнения практических мероприятий по обеспечению безопасности, необходим единый государственный порядок разработки Стратегии обеспечения национальной безопасности, национальных программ обеспечения безопасности, других нормативных правовых актов.

5. Федеральный закон «О безопасности»

Предмет регулирования Федерального закона

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее - безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Совет Безопасности).

В условиях глобализации процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, Россия в качестве гаранта благополучного национального развития формирует и предпринимает попытки реализации новой государственной политики в области национальной безопасности. В связи с этим был принят новый Закон о безопасности, нормы которого определяют основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства и иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации. Федеральный Закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 года N 390-ФЗ был принят Государственной Думой Российской Федерации 7 декабря 2010 года, одобрен Советом Федерации 15 декабря 2010 года.

Полномасштабная выработка целостной теории безопасности в Российской Федерации датируется началом 90-х годов

XX века. В этот время были разработаны и приняты такие важные концептуальные правовые акты, как Конституция РФ 1993 г., Концепция внешней политики РФ 1993 г., позднее — Концепции национальной безопасности 1997 г. Особое место в этом ряду занял Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности». По существу он стал краеугольным камнем новой российской политики в обеспечении безопасности страны. Этим законом впервые были установлены правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определена система безопасности и ее функции, закреплён порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности.

Принятые позднее в целях реализации указанного закона нормативные правовые акты повлияли на основные направления обеспечения национальной безопасности, обозначили внешние и внутренние угрозы национальным интересам страны, проблемы обеспечения безопасности в экономической, политической, военной, правовой, информационной, культурной и других сферах общественной жизни.

Однако жизнь не стоит на месте, и существующие угрозы трансформировались под воздействием мировой глобализации, появились новые угрозы. Так, в частности, Президент России в 2008 г. в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации отметил, что «безопасность граждан России будет и впредь обеспечиваться надежно», что «...явно перезрел вопрос создания новой глобальной архитектуры безопасности ...».

Новые концептуальные и методологические подходы к обеспечению безопасности получили свое закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (далее - Стратегия национальной безопасности). Данный документ определяет государственную политику в реализации национальной безопасности. Его дополняют такие правовые акты, как Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690, Национальный план противодействия

коррупции, утвержденной Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 и другие.

Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» действовал более 18 лет, и его положения учитывались при разработке Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации 1996 г. № 608, Военной доктрины РФ 2000 г., Концепции внешней политики 2000 г. и ряда других документов. Вместе с тем, в течение срока своего действия этот закон неоднократно подвергался корректировкам, которые вносили в документ уточнения и дополнения в соответствии с изменениями обстановки в стране и мире, и по сути, морально устарел.

Учитывая данный фактор, а также сложившуюся международную и внутривнутриполитическую ситуацию, требования послания Президента РФ России, был разработан и принят новый Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее - Закон). По сравнению с утратившим силу Законом РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 Закон расширил и уточнил цели и задачи, а также полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Помимо этого в Законе в отличие от предыдущего закона делается упор на конституционность статуса Совета Безопасности РФ, его задачи, функции, состав и порядок организации деятельности, которые закреплены нормами ст. 83 Конституции РФ.

Предмет регулирования настоящего Закона, являясь главным *материальным* критерием, имеющим объективное содержание, предопределен самим характером общественных отношений, возникающих в процессе реализации государственно-властных функций и задач в области обеспечения безопасности органами законодательной и исполнительной власти, уполномоченными должностными лицами.

В Законе распределяются по следующим группам:

деятельность по обеспечению безопасности государства (национальной безопасности);

деятельность по обеспечению общественной безопасности;

деятельность по обеспечению экологической безопасности;

вопросы безопасности личности;

иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Основные принципы обеспечения безопасности.

Статья 2. Основными принципами обеспечения безопасности являются:

1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В общественных отношениях большое значение имеют нормы поведения, осуществления деятельности, основные особенности устройства какой-либо системы, т. е. *принципы*. В Законе они разделяются на общеправовые и отраслевые. К *общеправовым принципам* можно отнести такие, как, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законность, равенства всех перед законом и другие.

В число *отраслевых принципов* включаются принципы, отражающие характер и способы взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными

объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В широком понимании *«принцип»* — это руководящее, основополагающее начало, базовая составляющая определенного вида социальной активности. Принципы определяют те фундаментальные цели, которые задают тон всем аспектам соответствующей деятельности в дальнейшем.

Первый из принципов, указанных в ст.2, — это принцип *соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина*. Данный принцип имеет прямую конституционную основу, содержащуюся в ст. 17 Конституции РФ, где установлено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Ст. 2 Конституции РФ провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, т.е. для их осуществления не нужны какие-либо санкции со стороны публичной власти. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Стратегия национальной безопасности отражает стремление государства обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Так, определяется, что стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета РФ, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Следующим принципом, закрепленным в ст. 2 Закона, является *принцип законности*. В теории права законность как одну из общесоциальных (в правовом срезе) характеристик

определяют по-разному. Наиболее общее определение характеризует *законность* как качественное состояние общества и государства, которое обеспечивает строгое и неукоснительное соблюдение законов всеми субъектами правоотношений - государством, личностью и социальными группами - во всех сферах общественных отношений. Здесь следует учитывать, что общество постоянно изменяется, поэтому законность следует понимать и как динамическое явление, как *процесс*. Иными словами, законность - это когда в обществе всеми соблюдаются законы.

Применительно к сфере Закона термин «законность», учитывая всеобщие и частные связи всех групп общественных отношений, следует рассматривать в трех аспектах.

Первый аспект состоит в том, что законность в сфере обеспечения безопасности - это соблюдение всеми субъектами таких отношений законодательства в сфере обеспечения всех видов безопасности. *Второй аспект* заключается в том, что законность здесь означает также соблюдение в рамках обеспечения безопасности требований *иного* законодательства - не только законов и иных нормативно-правовых актов в сфере безопасности, а всего законодательства. С этим тесно граничит *третий аспект* - необходимость гармоничного нормотворчества, так как законность - это требование, распространяющееся и на правотворчество.

Юридическими гарантиями законности являются:

- 1) соответствие правовых норм объективной ситуации в обществе, их полнота, что в системе должно обеспечивать их эффективность;
- 2) совершенствование равноприменительной деятельности и юридической практики в целом;
- 3) адекватный уровень контроля и надзора за реализацией требования правовых норм, в том числе за правоприменением;
- 4) адекватность мер юридической ответственности и ее процесса ее реализации;
- 5) последовательная, максимально возможная реализация принципа социальной справедливости в процессе нормотворчества и правоприменения;
- 6) эффективное преодоление коллизий и пробелов в праве;

7) совершенствование деятельности органов государственной власти;

8) достижение высокого уровня правосознания и правовой культуры в обществе.

Следующий принцип — *системность и комплексность* применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности.

Любой из существующих в настоящее время видов безопасности может и должен быть охарактеризован как система - как и любая из сфер общественных отношений, как и любой из видов социальной активности. Система имеет признаки целостности (единство), делимости (наличие структурных элементов, закономерно связанных, «подсистем»), внутренней организации и др. Любая система - явление *динамичное*, изменяющееся согласно основным диалектическим законам (единство и борьба противоположностей, переход количества в качество и наоборот, отрицание отрицания). На основе этих же законов системы взаимодействуют между собой.

Системность в рамках деятельности по обеспечению безопасности предполагает, прежде всего, преодоление рассогласованности этой деятельности, - начиная от стадии прогнозирования и определения угроз и планирования мер, и заканчивая контролем реализации мер. Этот принцип призван не допустить деструктивных противоречий в ходе обеспечения всех видов безопасности. Оптимальным представляется здесь системное единство деятельности по прогнозированию угроз, определению мер и средств и осуществлению мер, взятых в адекватном динамике общественного развития документов стратегического планирования.

Комплексность означает полноту, системность деятельности, взаимосвязанность ее структурных элементов. Комплексный подход означает здесь, что разработка, реализация и контроль мер по обеспечению *одного вида* безопасности не должны противоречить разработке, реализации и контролю мер по обеспечению *остальных видов* безопасности. Это взаимный учет всего многообразия факторов,

детерминирующих необходимость разработки, выбора и применения именно той или иной меры (именно той или иной группы мер).

Следующий принцип - *приоритет превентивных (предупредительных) мер* в области обеспечения безопасности. Известно каждому - лучше предупредить, нежели исправлять. Такие меры определены в качестве приоритетных потому, что позволяют (при их адекватности, конечно) предотвратить либо действие угрозы (угроз), либо предотвратить само возникновение угрозы (угроз). Поэтому превентивные меры теснейшим образом зависят от надлежащего *прогнозирования* угроз безопасности. Прогнозирование предопределяет четкое определение (выявление) угроз и их всесторонний анализ на предмет уровня, характера и возможной динамики развития. На основании этого осуществляется и само стратегическое планирование в сфере обеспечения безопасности.

Следующий принцип - *взаимодействие федеральных органов государственной власти*, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В рассматриваемой статье под *взаимодействием* надлежит понимать слаженную работу всех звеньев системы обеспечения безопасности, то есть, сил и средств обеспечения безопасности - Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральных органов государственной власти, принимающих участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства - в рамках деятельности по обеспечению безопасности.

Содержание деятельности по обеспечению безопасности

Статья 3. Содержание деятельности по обеспечению безопасности

Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;*
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;*

- 3) *правовое регулирование в области обеспечения безопасности;*
- 4) *разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;*
- 5) *применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;*
- 6) *разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;*
- 7) *организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;*
- 8) *координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;*
- 9) *финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;*
- 10) *международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;*
- 11) *осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.*

На определенном этапе исторического развития основные направления деятельности по обеспечению безопасности вырабатываются государственной властью на основе выявления и анализа и оценки угроз безопасности. Прежний Закон о безопасности содержал отдельную ст. 3, которая формулировала легальную дефиницию угрозы безопасности как совокупности условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Действующий Закон не содержит подобных норм, но на практике ничего не изменилось - это универсальная схема, можно сказать «матрица» реагирования государственной властью на тенденции в данной области: исследуются внешние и внутренние факторы угроз, осуществляется многофакторное прогнозирование

возможной динамики их изменения, и на этой основе вырабатываются и затем реализуются соответствующие меры предотвращения и (или) нейтрализации таких факторов. Но не изменилось лишь в основных моментах, в части же конкретики (*кто, как и с помощью чего* теперь координирует и осуществляет данную деятельность) изменения есть, и ощутимые.

Рассматриваемый Закон не содержит и дефиниции угрозы безопасности, как и самого понятия безопасности. В настоящее время это содержится в п.6 Стратегии национальной безопасности, угроза национальной безопасности - это прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию РФ, обороне и безопасности государства.

Разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления - вид деятельности, составляющий, собственно, сердцевину деятельности по обеспечению безопасности вообще. Эти меры разрабатываются на основе стратегического планирования, кратковременные же оперативные меры (например, карантин или оцепление (блокирование) района теракта, кратковременное оперативное внедрение и пр.) определяются исходя из обстановки, но порядок даже их применения устанавливается в нормативных актах.

При выявлении угроз безопасности существенное значение имеет мониторинг угроз. Он должен быть всесторонним, объективным и осуществляться на основе анализа различных качественных показателей и количественных значений индикаторов состояния безопасности в соответствующих сферах. В этой связи целесообразным представляется формирование соответствующих информационных массивов, интегрированных в единую систему организационно-информационной базы.

Разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности

Закон относит еще к одному направлению деятельности в сфере обеспечения безопасности.

Организация научной деятельности в области обеспечения безопасности - следующее из направлений - является одной из основ эффективности как отдельных разрабатываемых мер в области обеспечения безопасности, так и всей этой деятельности в целом. Применение научных разработок в данной сфере возможно как на договорной основе (договоры НИР и ОКР), так и в рамках работы специализированных подразделений органов государственной власти. В частности, большой объем работы в данном направлении возложен на научный совет Совета Безопасности РФ.

Как это следует из информации самого Совбеза, основная работа сосредоточена в секциях научного совета. Количество секций и их состав, включая руководителей секций, утверждает Секретарь Совета Безопасности.

Финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств - следующее направление. Ст.21 Бюджетного кодекса РФ устанавливает коды классификации бюджетных расходов в данной области:

1) *национальная оборона*:

2) *национальная безопасность и правоохранительная деятельность*:

Следующее направление деятельности по обеспечению безопасности — *международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности* — будет отдельно рассмотрено далее. Последняя норма рассматриваемой статьи указывает на открытый характер перечня видов деятельности по обеспечению безопасности, причем устанавливаться они могут и иными законами, как и подзаконными актами.

Государственная политика в области обеспечения безопасности

Статья 4. Государственная политика в области обеспечения безопасности

1. *Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.*

2. Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации. 3. Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации.

4. Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Современное положение Российской Федерации, обусловленное характером ее общественно-политического и экономического развития, а также тенденции развития угроз национальной безопасности требуют адекватных мер правового реагирования на эти изменения. Необходима оптимизация правовой основы обеспечения национальной безопасности, представляющей собой совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленных на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями.

Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Существует мнение ученых о «дефинитивном хаосе», предопределенным отставанием правовой теории, отраслевых доктрин от современной действительности правового регулирования. Действительно, в Федеральном законе «О безопасности», к сожалению, не представлены правовые понятия в области национальной безопасности, а определены основные принципы

обеспечения национальной безопасности и полномочия органов государственной власти в этой сфере.

Важнейшие дефиниции системы национальной безопасности («национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации»; «угроза национальной безопасности», «система обеспечения национальной безопасности» и др.) определены в подзаконном правовом акте - Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Этот основополагающий прагматичный документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации обладает политико-идеологической направленностью, декларирует общее видение направлений и подходов к обеспечению национальной безопасности, а также определяет задачи органов государственной власти этой области.

Анализ угроз национальной безопасности, влияющих на обеспечение стабильного развития нашего государства, подчеркивает важность принятия Стратегии, позволяющей перейти от практики бессистемного реагирования на опасности и угрозы к долгосрочной и научно обоснованной политике. Возможность регулярного обновления положений Стратегии позволяет оперативно реагировать на изменения во внешней и внутренней политике государства. Стратегическая культура в нашей стране становится важным фактором, определяющим политику государства в сфере обеспечения национальной безопасности. Сегодня Россия не должна выбирать между американской или европейской моделью стратегической культуры. Наша страна способна сформировать свою стратегическую культуру мировой державы на основе своей национальной идеи, исторического опыта, традиций с учетом всеобщего знания для защиты своих национальных ценностей.

Концептуально-идеологический характер Стратегии раскрывает суть стратегического управления системой обеспечения национальной безопасности и приоритетных направлений достижения целей. В социальном государстве, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, основной проблемой является формирование общественной идеологии, позволяющей защитить свои национальные интересы. Иначе общество

превращается в деидеологизированный конгломерат с фальшивыми ценностями.

Меры обеспечения национальной безопасности очень обширны, поскольку определяются сферой общественных отношений, характером угроз национальной безопасности, спецификой деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности и многими другими факторами. Политические, идеологические и научно-методологические подходы к обеспечению национальной безопасности, содержащиеся в Стратегии, в законодательном плане должны быть закреплены в нормативных правовых актах.

Исходя из проводимой государственной политики, Стратегия определяет основные меры обеспечения такого вида национальной безопасности, как общественной безопасности. Вместе с тем, несмотря на многочисленное упоминание категории «общественная безопасность», в российском законодательстве до сих пор отсутствует ее законодательное представление. Поэтому важным является теоретическая разработка понятия общественной безопасности как методологической основы для решения правовых, организационных, правоприменительных и других проблем в этой области. В настоящее время подготовлен проект Концепции общественной безопасности Российской Федерации как документа стратегического планирования, определяющего государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности, а также основу для конструктивного взаимодействия уполномоченных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов и органов местного самоуправления, организаций и институтов гражданского общества, граждан в сфере обеспечения общественной безопасности.

Административная деликтность в современной России представляет собой одну из угроз национальной безопасности. Это связано с тем, что административные проступки являются наиболее массовыми и разнообразными видами правонарушений, имеющими общую тенденцию к росту и причинению значительного вреда интересам личности, общества и государства. Поэтому сегодня актуальна проблема выработки общих политических ориентиров деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности

по защите общественных отношений от административных правонарушений. Речь идет о формировании и реализации административной политики, представляющей собой государственно-властную организацию противодействия административным правонарушениям, осуществляемого на основе административно-деликтного законодательства¹.

Административная политика ориентирована на деятельность органов исполнительной власти, особенно правоохранительных органов, которые представляют собой самую многочисленную группу субъектов обеспечения национальной безопасности. Одной из форм закрепления административной политики могла бы быть Концепция административной политики Российской Федерации, проект которой разрабатывался в 2002 году ВНИИ МВД, но, к сожалению, так и не был реализован.

Таким образом, доктринально-концептуальные основы государственной политики в области национальной безопасности Российской Федерации формируются в основном подзаконными актами («концепциями», «стратегиями», «доктринами», «основными направлениями политики» и т.п.). Мы не можем согласиться с мнением, что это порождает правовой хаос, обусловленный увеличением числа подобных документов с низким уровнем требований к их форме и содержанию. Однако, специфика правового регулирования в области обеспечения национальной безопасности настоятельно требует от законодателя четкого представления терминов и понятий не в подзаконных актах, а в тексте закона.

Представляется необходимым принять Федеральный закон «О национальной безопасности Российской Федерации», которая является условием существования личности, общества и государства, позволяющим сохранять национальные ценности. Первоисточником и движущей силой системы национальной безопасности являются не национальные интересы, представленные в Стратегии, а лежащие в их основе национальные ценности, которые нельзя навязать российскому обществу развитыми западными демократиями. Решение сложнейшей задачи законодательного представления национальных

¹ См.: Шергин А.П. Административная деликтность: проблемы науки// Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию А.П.Шергина. М.: ВНИИ МВД России. 2005.С.11-20

ценностей Российской Федерации с учетом высшей ценности - человека, его прав и свобод, позволило бы сформировать весь понятийный аппарат в области национальной безопасности.

Координация деятельности по обеспечению безопасности

Статья 6. Координация деятельности по обеспечению безопасности

Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Слово «координация» рассматривается часто как составная часть процессов управления, состоящая в согласовании, упорядочении действий разных частей управляемой системы. Другой вариант определения - как согласование деятельности различных субъектов, установление взаимосвязи, контакта между ними, мобилизация их усилий для наиболее успешного решения поставленных общих задач.

Из всех органов государственной власти главную координирующую роль в области решения тех или иных вопросов обеспечения безопасности играет Президент РФ и формируемый и возглавляемый им Совет безопасности РФ.

То, что Президент РФ играет главную координирующую роль в области обеспечения безопасности, видно уже из того, что ему подчинены все органы исполнительной власти, которые призваны нести основную нагрузку в реализации обеспечения всех основных видов безопасности. Систематическое толкование норм о конституционной обязанности Президента РФ формировать и возглавлять Совбез, о круге полномочий Совбеза и нормы ч. 3 ст.18 Закона, согласно которой вступившие в силу решения Совбеза являются обязательными для исполнения государственными органами и должностными лицами, также позволяет констатировать именно преобладание влияния президентских структур на деятельность по обеспечению безопасности в рамках всего государства.

Согласно ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ, являясь главой государства, является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ.

Вместе с тем, также Правительство РФ и органы государственной власти федерального и регионального уровней, а также органы местного самоуправления также наделяются, как Законом, так и иными нормативно - правовыми актами, рядом важных полномочий в данной области. Но сугубо координирующих полномочий у них меньше.

1. Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения безопасности осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

2. Основными целями международного сотрудничества в области обеспечения безопасности являются:

1) защита суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;

2) защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом;

3) укрепление отношений со стратегическими партнерами Российской Федерации;

4) участие в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности;

5) развитие двусторонних и многосторонних отношений в целях выполнения задач обеспечения безопасности;

6) содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности.

Принцип сотрудничества выработан международной практикой в качестве одного из основных принципов международного публичного права. Принципы международного права, напомним, представляют собой основополагающие, руководящие правила поведения субъектов международного права (государств и международных организаций), имеющие общеобязательный характер. Все принципы международного права сформулированы как императивные нормы. Более того, принципы международного права относятся к нормам вида *jus cogens*, что означает «неоспоримое право» — императивные нормы общего международного права. Это нормы, отклонение от которых недопустимо в принципе, в любой сфере деятельности, которая регулируется международным правом.

Принцип сотрудничества государств пронизывает многие положения Устава ООН, закреплён он и в иных международных договорах, как мирового, так и регионального масштаба, в уставах многих международных организаций. Хотя сам Устав ООН не содержит прямых норм относительно сотрудничества государств, именно по вопросам обеспечения безопасности. Статья 1 Устава императивно определяет в качестве одной из *целей* ООН осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем *экономического, социального, культурного и гуманитарного* характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Вместе с тем, та же ст. 1 Устава определяет в качестве базовой цели ООН *поддержание международного мира и безопасности* и с этой целью принятие эффективных *коллективных* мер для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проведение мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира. Исходя из данной нормы, нельзя не заметить, что без совместного действия субъектов международного права, то есть, без реализации сотрудничества между ними, данной цели достичь нельзя. Обязанность государств сотрудничать в достижении указанных целей вытекает также из норм ст. 55 Устава.

Кроме того, следует учитывать, что в Уставе ООН и в реализующих его положения международных соглашениях (договорах) под

термином «безопасность» понимается, прежде всего, *международная безопасность*. Она определяется чаще всего как мировой порядок, в котором реализуются благоприятные условия для свободного развития всех государств и иных субъектов международного права. Международную безопасность юристы-международники трактуют также в *широком* и *узком* смысле. В первом случае под ней понимается безопасность в экономической, политической, гуманитарной, экологической, информационной и иных сферах. Во втором случае международная безопасность понимается только как безопасность в военно-политической сфере.

Поэтому, если субъектами отношений по обеспечению международной безопасности выступают государства и международные организации, то на практике осуществляется сотрудничество практически *по всем аспектам* безопасности. Причем это касается безопасности на *международном, региональном и национальном* уровнях. Решение аспектов международной безопасности теснейшим образом связано с безопасностью национальной.

Принцип сотрудничества государств и международных организаций с момента принятия Устава ООН и в ходе дальнейшей практики постепенно внедрялся как один из универсальных. Еще в 1970 году была принята «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», в которой в качестве одного из таких принципов провозглашено, что государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях.

Конкретные методы, формы сотрудничества, его характер зависят от специфики объекта сотрудничества, от государств, от самих международных обязательств и от роли соответствующих государств на международной арене.

В целом же, сотрудничая, государства обязаны соблюдать *все остальные принципы международного права*. И еще один существенный момент - формально, то есть, исходя из «духа» и «буквы» международных норм, никто, ни одно государство, ни одна международная организация (хоть бы и ООН), ни одна коалиция государств, *не вправе принуждать* какое-либо государство (группу государств) к сотрудничеству с определенными государствами и в определенных целях. Государство вправе самостоятельно выбирать как партнеров, так и характер сотрудничества. Но это формально. На практике же те мировые процессы, порой объективно вынуждают слабые в экономическом отношении государства и регионы «сотрудничать» с «сильными мира сего» в выгодном последнем направлении. В противном случае слабые государства может ждать крах. Кроме того, сам ход и характер глобализации предопределяет все повышающуюся роль совместного решения государствами вопросов безопасности.

Принцип сотрудничества обеспечивается другим не менее важным принципом - *принципом добросовестного выполнения международных обязательств*. Распространяется этот принцип и на обязательства государств в области тех или иных аспектов международной и региональной безопасности. Основные направления сотрудничества РФ на международной арене, как по вопросам безопасности, так и по иным вопросам, определены в Стратегии национальной безопасности РФ, которая *дополняет и развивает* Концепцию внешней политики РФ.

Основные направления внешней политики РФ определяет Президент РФ, - это его конституционное полномочие.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ. Руководство деятельностью МИДа осуществляет Президент РФ.

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (см. Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений РФ с государствами – участниками СНГ, другими иностранными государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества.

Вторая часть статьи устанавливает перечень основных целей, направлений, по которым должно осуществляться сотрудничество в сфере обеспечения безопасности.

Концепция внешней политики РФ 2008 г. определяет ряд приоритетов *в области укрепления международной безопасности*. В этом объемном документе устанавливается, что РФ последовательно выступает за снижение роли фактора силы в международных отношениях при одновременном укреплении стратегической и региональной стабильности.

Россия считает международное миротворчество действенным инструментом урегулирования вооруженных конфликтов и решения задач государственного строительства на посткризисной стадии и намерена наращивать свое участие в международной миротворческой деятельности под эгидой ООН и в рамках взаимодействия с региональными и международными организациями; будет вносить активный вклад в совершенствование превентивного антикризисного потенциала ООН.

Первое направление, устанавливаемое в ч. 2 рассматриваемой статьи - *защита суверенитета и территориальной целостности РФ*. Суверенитет - это *верховенство* государственной власти *внутри государства* (в пределах государственной территории) и ее *независимость* на *международной арене*, взятые в их неразрывном *единстве*. И верховенство, и независимость - все это здесь трактуется, прежде всего, в формально-юридическом смысле. Ибо быть *фактически* независимым, например, в экономическом отношении при сегодняшних условиях, невозможно. И суверенитет очерчивается международным правом, которое отражает изменяющуюся международную практику взаимодействия государств в различных областях. Государства обладают правами на *независимость* во внешней политике, на свободное установление и осуществление дипломатических и консульских отношений, на вступление и выход из международных организаций, на сотрудничество с иными государствами

и международными организациями, на участие в международных договорах. Верховенство же государственной власти в пределах государственной территории означает и исключение каких-либо неправомерных проявлений в пределах этой территории власти иных государств и (или) международных организаций. Любое ограничение суверенитета и территориальной целостности допустимо лишь с ясно выраженного согласия соответствующего государства и на основе норм международного права.

Принцип суверенитета неразрывно связан с принципом *территориальной целостности государства*. Устав ООН запрещает угрозу силой или ее применение против территориальной целостности (неприкосновенности) и политической независимости любого государства. В Декларации о принципах международного права 1970 г. тоже отражены многие элементы принципа территориальной целостности (неприкосновенности), хотя сам этот принцип там отдельно не формулируется. Например, там установлено, что каждое государство «должно воздерживаться от любых действий, направленных на нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны», а также, что «территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения силы в нарушение положений Устава ООН», и что «территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения». И указывается, что в дальнейшем все территориальные приобретения, явившиеся результатом применения силы или угрозы силой — должны признаваться противоправными.

Государства-участники образуют Совет коллективной безопасности в составе Глав государств - участников и Главнокомандующего Объединенными Вооруженными СНГ.

Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств - участников настоящего Договора. В случае совершения акта агрессии против любого из государств - участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а

также окажут поддержку находящимися в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН. О мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно известят Совет Безопасности ООН. При осуществлении этих мер государства-участники будут придерживаться соответствующих положений Устава ООН.

Координацию и обеспечение совместной деятельности государств - участников в соответствии с Договором возлагается на Совет коллективной безопасности государств-участников и создаваемые им органы. До создания указанных органов координацию деятельности Вооруженных Сил государств-участников осуществляет Главное командование Объединенных Вооруженных Сил СНГ.

Решение об использовании Вооруженных Сил в целях отражения агрессии принимается главами государств-участников. Использование Вооруженных Сил за пределами территории государств - участников может осуществляться исключительно в интересах международной безопасности в строгом соответствии с Уставом ООН и законодательством государств - участников настоящего Договора.

Сотрудничество в сфере обеспечения безопасности осуществляется также в рамках ШОС (шанхайской организации сотрудничества), образованной в 2001 году в составе Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. В соответствии с Договором о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС (16 августа 2007 г.) Договаривающиеся Стороны (так там обозначены участники), уважая принципы государственного суверенитета и территориальной целостности, принимают меры по недопущению на своей территории любой деятельности, противоречащей этим принципам.

Защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом - следующее направление сотрудничества России в области обеспечения безопасности. Принцип также базируется на конституционных обязанностях государства. Статья 61 Конституции РФ устанавливает, что Россия гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Статья 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»

определяет, что гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами РФ, предоставляются защита и покровительство РФ. Органы государственной власти РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами РФ, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан РФ, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 «Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации» устанавливает важные в данном отношении задачи и функции Посольства РФ.

Помимо внутреннего законодательства, ряд норм о правовом статусе граждан РФ содержится в договорах РФ с Арменией, Белоруссией, Грузией, Казахстаном, Киргизией и Туркменистаном, заключенных в период с 1995 по 2006 год. В последние годы разработана также и правовая основа пенсионного обеспечения граждан РФ, выезжающих за рубеж на постоянное место жительства.

Следующее направление - *укрепление отношений со стратегическими партнерами РФ*. Стратегия национальной безопасности определяет, что достижению приоритетов устойчивого развития РФ способствует активная внешняя политика, усилия которой сосредоточены на поиске согласия и совпадающих интересов с другими государствами на основе системы двусторонних и многосторонних взаимовыгодных партнерских отношений. Формирование благоприятных условий для устойчивого развития РФ на долгосрочную перспективу достигается за счет обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем последовательного

продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, и создания условий равной безопасности для всех.

Россия в отношениях с международным сообществом опирается на принципы сохранения стабильности и предсказуемости в области стратегических наступательных вооружений, придает особое значение достижению новых полноформатных двусторонних договоренностей по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. Россия будет содействовать вовлечению других государств, прежде всего владеющих ядерным оружием, а также заинтересованных в совместных действиях по обеспечению общей безопасности, в процесс обеспечения стратегической стабильности. Россия считает, что поддержанию стратегической стабильности и равноправному стратегическому партнерству может способствовать присутствие в конфликтных регионах контингентов Вооруженных Сил РФ на основе норм международного права в целях решения политических, экономических и иных задач невоенными методами.

Участие России в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности осуществляется как в общих организациях, включая универсальную ООН, так и в организациях регионального уровня.

Концепция внешней политики РФ устанавливает, что ООН должна в 21 веке оставаться центром регулирования международных отношений, и РФ поддерживает усилия по укреплению ее центральной и координирующей роли.

Содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности, является также одним из ключевых методов поддержания международной и региональной безопасности. Устав ООН предусматривает следующие меры ООН и Совбеза в рамках поддержания мира и обеспечения международной безопасности. *Превентивная дипломатия* - система действий, направленных на превенцию споров и спорных ситуаций между сторонами, на недопущение трансформации споров в конфликт, а также на недопущение эскалации масштаба конфликта в случае его возникновения. *Миротворческая деятельность* - система мер, направленных на склонение враждующих сторон к соглашению, в первую очередь с использованием мирных средств, не исключая

применение военного персонала. *Поддержание мира* - обеспечение присутствия ООН в соответствующем регионе. *Постконфликтное миростроительство* - система мероприятий, направленных на предотвращение рецидивов конфликта после его урегулирования.

Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения безопасности

Статья 8. Полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности

Президент Российской Федерации:

1) *определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;*

2) *утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;*

3) *формирует и возглавляет Совет Безопасности;*

4) *устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;*

5) *в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении", вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;*

6) *принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:*

а) *решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;*

б) *меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;*

7) *решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:*

а) *информации и государственной тайны;*

б) *населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;*

8) *осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской*

Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Все нормы рассматриваемой статьи базируются на конституционной основе, содержащейся в гл. 4 Конституции РФ.

Согласно Конституции РФ, Президент РФ является главой государства, не относясь ни к одной из трех ветвей власти, он не возглавляет исполнительную власть, но наделен в отношении Правительства РФ весьма обширными полномочиями. Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства - правило ст. 80 Конституции РФ, на котором основывается и соответствующая норма статьи Закона. Президент РФ как глава государства представляет РФ внутри страны и в международных отношениях. Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой РФ, ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. В случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Президент РФ наделен также неприкосновенностью.

Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Он прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения

от должности. При этом выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства. Исполняющий обязанности Президента РФ при этом не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Президент Российской Федерации:

- 1) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства;
- 2) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;
- 3) принимает решение об отставке Правительства;
- 4) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка;
- 5) ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка;
- 6) по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров;
- 7) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Генерального прокурора;
- 8) вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора; назначает судей других федеральных судов.
- 9) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;
- 10) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией;
- 11) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;
- 12) вносит законопроекты в Государственную Думу;
- 13) подписывает и обнародует федеральные законы;

14) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Также Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации; формирует Администрацию Президента РФ; назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Президент РФ наделен правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ, они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Исходя из перечисленных элементов конституционно-правового статуса Президента РФ, само собой следует с логикой, что именно ему предоставлены основные полномочия в области обеспечения безопасности, включая определение основных направлений государственной политики в данной сфере и утверждение Стратегии национальной безопасности и иных аналогичных (концептуальных) документов в данной сфере.

Внутренние и внешние суверенные потребности государства в обеспечении национальной безопасности реализуются через *стратегические национальные приоритеты*. Основными приоритетами национальной безопасности РФ являются *национальная оборона, государственная и общественная безопасность*.

Полномочие Президента РФ по *формированию Совета Безопасности и руководству им*, как указывалось выше, имеет прямую

конституционную основу. Гл. 3 Закона посвящена рассмотрению полномочий Совета Безопасности.

Вопросы *введения чрезвычайного положения* регулируются Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией РФ и указанным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные законом отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, — 60 суток. По истечении этого срока чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных для введения чрезвычайного положения.

На территориях, на которых введен режим ЧП, могут образовываться специальные органы управления. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает также ряд гарантий. В частности, лицам, мобилизованным для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ гарантируется оплата труда в соответствии с законодательством о труде.

Лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством РФ. Установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами порядок и условия применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники изменению в условиях чрезвычайного положения не подлежат.

Порядок применения Президентом РФ *специальных экономических мер* регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах».

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» наделяет Президента РФ следующими нормотворческими и организационными полномочиями в сфере *противодействия терроризму*.

В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму по решению Президента РФ могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц. Для реализации решений указанных органов могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующего органа. Так, Президентом РФ 5 октября 2009 г. утверждена Концепция противодействия терроризму.

Также Президент РФ наделяется полномочиями в сфере обеспечения безопасности и иными федеральными законами (например, Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»).

Статья 9. Полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в области обеспечения безопасности

1. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1) рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральные законы в области обеспечения безопасности;

2) утверждает указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения.

2. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности.

Российский Парламент - Федеральное Собрание - состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Законодательные основы его деятельности устанавливаются гл. 5 Конституции РФ.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент может созвать заседание Думы и ранее этого срока. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно, заседания являются открытыми, за исключением случаев, предусмотренных регламентами палат. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств. Совет Федерации и Государственная Дума избирают из своего состава Председателя и его заместителей.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания — это правило, сформулированное в Конституции РФ как императивная норма, означает обязательный характер таких органов, которых в настоящее время сформировано несколько десятков. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Рассматриваемая статья определяет первоначально *полномочия Совета Федерации*. Полномочия Совета Федерации определены Конституцией РФ, основная группа полномочий - законодательные.

Порядок рассмотрения Советом Федерации законов принятых или одобренных Государственной Думой, определяется Конституцией РФ и Регламентом Совета Федерации.

К ведению Совета Федерации также относятся следующие вопросы:

- 1) утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- 2) утверждение указа Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;
- 3) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- 4) назначение выборов Президента РФ;
- 5) отрешение Президента РФ от должности;
- 6) назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- 7) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора;
- 8) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

В Совет Федерации (ст. 95 Конституции) входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ. Структура Совета Федерации включает в себя Президиум Совета палаты, Совет палаты, членов Совета Федерации.

Совет Федерации в целях законодательного обеспечения соответствующих сфер государственного регулирования образует *комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты*. Совет Федерации вправе создавать, упразднять и реорганизовывать любые комитеты и комиссии.

Государственная Дума Федерального Собрания является нижней палатой Парламента. Основы ее конституционно-правового статуса также определены гл. 5 Конституции РФ. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избирается сроком на 5 лет. К ведению Государственной Думы относятся:

- 1) дача согласия Президенту РФ на назначение председателя Правительства РФ;

- 2) решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- 3) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- 4) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка;
- 5) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- 6) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- 7) объявление амнистии;
- 8) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ. Постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией.

Основное полномочие в рассматриваемой области — законодательная (законотворческая) деятельность.

Так же, как и Совет Федерации, Государственная Дума образует специальные комитеты и комиссии, которых на данный момент также весьма немало. Так же, как и в случае с Советом Федерации, многие из данных органов ГД в рамках своей работы затрагивают вопросы законодательного обеспечения тех или иных аспектов безопасности.

Так, в частности, создан *Комитет ГД по безопасности*. Его деятельность регулируется Временным положением о Комитете Государственной Думы Федерального Собрания РФ по безопасности от 15 января 2008 г. №3/2.

Полномочия Правительства Российской Федерации в области обеспечения безопасности

Статья 10. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обеспечения безопасности

Правительство Российской Федерации:

- 1) *участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;*

2) формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию;

3) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет;

4) организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности;

5) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Основы конституционно-правового статуса Правительства РФ, включая перечень его основных полномочий, определены нормами гл. 6 Конституции РФ, конкретизируются они Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ является органом государственной власти РФ, осуществляющим исполнительную власть, — возглавляет единую систему исполнительной власти в государстве. По порядку осуществления компетенции является коллегиальным органом. Состоит из председателя Правительства РФ, заместителей председателя и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Не позднее недельного срока после назначения председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей председателя Правительства РФ и федеральных министров. Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Наделение Правительства РФ определенными полномочиями в области обеспечения безопасности имеет так же конституционную основу, которая определяется в ст. 114 Конституции РФ, согласно которой Правительство РФ:

1) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

2) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;

3) обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

4) осуществляет управление федеральной собственностью;

5) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

6) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

7) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента РФ.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть Президентом РФ отменены. В целом, такие акты Правительства РФ относятся к сфере подзаконного нормотворчества (это касается только нормативных актов).

Базовым и одновременно развивающим положением гл. 6 Конституции РФ законом, определяющим основы статуса Правительства, является уже упоминавшийся Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Порядок деятельности

Правительства РФ подробно регулируется Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.

К общим полномочиям Правительства относятся следующие:

- 1) организует реализацию внутренней и внешней политики;
- 2) осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- 3) обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- 4) формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- 5) реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ также устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет. Деятельность каждого из этих органов может затрагивать аспекты обеспечения безопасности. Это федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Ряд полномочий таких органов действительно способен оказывать воздействие на обеспечение соответствующих аспектов безопасности.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности

Статья 11. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности

Федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Одним из важнейших звеньев в системе механизма государства, которое призвано выполнять соответствующие задачи в области обеспечения безопасности, являются федеральные органы

исполнительной власти, которые на практике должны реализовывать все положения нормативно-правовой базы в этой области, а также, учитывая то, что одной из форм осуществления функций государства является организационная форма, - то и осуществлять все текущие организационные вопросы, необходимые для реализации определенных правовой базой задач. Это обусловливается самой природой органов исполнительной власти - исполнять, реализовывать положения законодательного нормативного массива в соответствующей области, что предопределяет и наделение таких органов правом подзаконного нормотворчества.

Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) являются самой многочисленной группой органов обеспечения национальной безопасности. Они осуществляют реализацию законов, решений Президента и Правительства России в области национальной безопасности в пределах своей компетенции и разрабатывают нормативные правовые акты в этой области. Функциональная значимость исполнительной власти в обеспечении национальной безопасности проявляется в следующем. Во-первых, исполнительная власть реализует наибольший объем правоприменительных полномочий в сфере национальной безопасности, поскольку в ее систему входят государственные органы, специально созданные для обеспечения национальной безопасности. Во-вторых, в систему исполнительной власти входят государственные органы, осуществляющие контроль над законностью и надзор за функционированием подведомственных им структур. В-третьих, органы исполнительной власти наделены широкими полномочиями в сфере административной юрисдикции.

Как известно, понятие «исполнительная власть» введено в научный и практический оборот вместо понятия «государственное управление» Конституцией 1993 г., но само определение исполнительной власти отсутствует. Существуют различные понятия органов исполнительной власти. Иногда такие органы сами по себе признаются исполнительной властью (например, исполнительная власть представляется как «система органов государственного управления (правительство, министерства и т.д.)»). В российском законодательстве используются в качестве тождественных понятий: «орган исполнительной власти», «исполнительные органы»,

«государственные органы управления», «органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление».

В ст. 11 Федерального закона «О безопасности» отмечается, что ФОИВ выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства Российской Федерации. На наш взгляд, в полномочия ФОИВ следует включить осуществление в пределах своей компетенции системы мероприятий по обеспечению национальной безопасности, а также представление в СБ необходимой информации и предложений по обеспечению национальной безопасности. Представляется также важным законодательное закрепление обязательности рассмотрения министерствами и ведомствами предложений и рекомендаций, выработанных межведомственными комиссиями СБ.

В результате разделения функций систему ФОИВ можно представить как совокупность трех подсистем: органы, находящиеся в непосредственном ведении Президента Российской Федерации, и органы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства Российской Федерации (с отнесенными к подведомственности этих органов другими структурными звеньями управления); органы, находящиеся в непосредственном ведении министерств.

Система ФОИВ России представляет собой трехуровневую систему: федеральные министерства; федеральные службы и федеральные агентства. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента; функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, - постановлением Правительства РФ.

Федеральное министерство является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ

(федеральный министр). Федеральная служба является ФОИВ, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы России, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство является ФОИВ, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Руководители ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом России. Порядок взаимодействия между ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, а также порядок их взаимодействия с иными ФОИВ устанавливаются Президентом России. Положения о ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, утверждаются Президентом. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством России по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

К основным министерствам и ведомствам, напрямую связанным с решением вопросов обеспечения национальной безопасности России, относятся: Министерство обороны (МО), Министерство внутренних дел (МВД), Федеральная служба безопасности (ФСБ), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

(МЧС), Служба внешней разведки (СВР), Федеральная служба охраны (ФСО), Министерство иностранных дел (МИД), Государственная фельдъегерская служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральная таможенная служба, Федеральная миграционная служба, Федеральное агентство специального строительства, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации. Кроме того, к ним можно отнести такие министерства

Российской Федерации, как Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство финансов, Министерство экономического развития и торговли, Министерство юстиции, Министерство промышленности и энергетики, Министерство природных ресурсов.

Крупнейшим органом государственной системы обеспечения национальной безопасности является *Министерство обороны России*¹. В соответствии с Положением МО России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами России. МО России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства.

Основным органом оперативного управления войсками и силами флота МО России является Генеральный Штаб, в функции которого входит разработка планов применения Вооруженных Сил, мобилизационных планов, планов оперативного оборудования территории, предложений по военной доктрине и строительству

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

Вооруженных Сил. Он организует разведывательную деятельность в интересах обороны, мобилизационную подготовку, поддерживает необходимую военную готовность Вооруженных Сил, организует оперативную подготовку штабов и войск, осуществляет военно-научные исследования оперативно-стратегического характера¹. Начальник Генерального Штаба является главным военным советником Президента России.

Согласно Военной доктрине для современной России с особой остротой стоит проблема обеспечения национальной безопасности в военной сфере. Целью государственной политики Российской Федерации по военному строительству является построение системы военной безопасности государства, способной обеспечить эффективную оборону страны и вооруженную защиту жизненно важных интересов Российской Федерации. В этой связи, Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности остро ставится вопрос о том, что в законодательном обеспечении военной безопасности назрела необходимость разработки целостной системы военного строительства и регулирования взаимоотношений военной организации государства с обществом. При этом специалисты полагают выйти на необходимый уровень решения приоритетных задач в области национальной безопасности в военной сфере, представляется крайне важным: провести своеобразную инвентаризацию (и даже ревизию с целью установления соответствия) как принятых и введенных в действие основополагающих документов, так и подготовленных или готовящихся к принятию документов.

Одним из основных субъектов обеспечения национальной безопасности является Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно - правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции². Деятельность системы МВД России неразрывно связана с жизнедеятельностью общества и государства, следовательно, формирование целей развития

¹ Закон Российской Федерации «Об обороне». Ст.16.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011г. №248 «Вопросы Министерства внутренних дел»//Рос. газ. 2011г. 2 марта.

системы МВД России должно способствовать общему процессу развития целей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а во главе угла находится способность обеспечить безопасность и надежность общественных отношений¹. МВД России осуществляет функции по обеспечению национальной безопасности в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, общественными объединениями, а также взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями.

В феврале 2011 г. принят новый Федеральный закон «О полиции»², в котором представлено предназначение полиции - защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка, собственности; обеспечение общественной безопасности. Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Основными приоритетами для полицейских являются борьба с терроризмом, коррупцией и экстремизмом. Важной новацией закона о полиции является ст.9, в которой закрепляется, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан, а действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. Изменена профессиональная идеология органов внутренних дел – она становится действительно правоохранительной, полиция будет не «карающим мечом державы», а станет в первую очередь защищать права и свободы человека³.

¹ См., подробнее: Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. д-ра юрид. наук. М., 2007.

² Федеральный закон от 7 февраля 2011г. №3-ФЗ «О полиции»// Рос. газ. №5401. 2011г. 8 февраля

³ Фалалеев М. Полиция и Закон// Рос. газ. 2011. 10 февраля.

Основными задачами МВД России являются: разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, а также разработка государственной политики в сфере миграции; нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел; обеспечение защиты жизни, здоровья и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности; управление органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России; обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы, членов их семей.

Важной структурой МВД России, на которую непосредственно возложено решение вопросов обеспечения национальной безопасности, являются *внутренние войска МВД России*. Основными задачами внутренних войск является оказание содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения, охрана государственных объектов, а также участие в территориальной обороне.

В системе специализированных **ФОИВ** обширными полномочиями обладает *Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)*, осуществляющая государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающая информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующая основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующая контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

Государство и общество в целом не могут игнорировать «процессы, связанные с нарастанием внутренних противоречий и необходимостью вовремя противодействовать любым посягательствам на конституционный строй, актам терроризма и политического экстремизма, нарушению прав человека». Но при этом считается необходимым «уйти от всеобъемлющего контроля за обществом и силового воздействия на субъектов общественно - политической жизни», что «характерно для политического сыска», «а сконцентрировать деятельность спецслужбы на выявлении, предупреждении и пресечении именно этих преступных действий», определяя это в качестве одной из «важнейших функций в деятельности органов безопасности, которую можно охарактеризовать как «внутреннюю разведку»¹.

ФСБ возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом России, на правах федерального министра, являющийся постоянным членом СБ. ФСБ не имеет в своем составе подведомственных войск. В нем предусмотрены коллегиальные формы деятельности, ограниченные совещательными или рекомендательными функциями². Контроль за деятельностью ФСБ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство, судебные органы, Прокуратура России в пределах их полномочий, определяемых Конституцией РФ и федеральными законами. ФСБ создает территориальные органы безопасности и в войсках³.

Составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации является *Служба внешней разведки Российской Федерации* (СВР), которая призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием присущих ей методов и средств. В соответствии с Федеральным законом «О

¹ Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2000. С. 130.

² См. Положение о Федеральной службе безопасности РФ. Утв. Указом Президента РФ 6 июля 1998г. №806// СЗ РФ. 1998. №28. Ст.3320

³ См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об управлениях (отделах) ФСБ РФ, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности и войсках)// Рос. газ. 2000. 12 фев.

внешней разведке» внешняя разведка России как совокупность специально создаваемых государством органов (органов внешней разведки) является составной частью сил обеспечения безопасности России и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных законом методов и средств. Необходимость осуществления разведывательной деятельности определяют в пределах своих полномочий Президент России и Федеральное Собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности иными способами.

В соответствии с задачами, определенными законом, в современных условиях внешняя разведка должна направлять свои усилия на решение узловых проблем, потенциально чреватых международными конфликтами и могущих при неблагоприятном развитии событий как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе представлять непосредственную опасность для государства и общества.

В состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации входит *Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО)*¹, осуществляющая функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и другим государственным органам.

Основными задачами ФСО России являются обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда; прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы; предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты; предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых

¹ См.: Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда; защита охраняемых объектов; участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом; организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам; участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну; осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере; информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно - телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях; обеспечение собственной безопасности.

Одним из крупнейших органов государственной СОНБ, руководитель которого входит в СБ, является *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС)*¹. Оно осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России.

¹

См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Министр руководит войсками гражданской обороны и является первым заместителем начальника гражданской обороны Российской Федерации

Основным внешнеполитическим органом государственной системы обеспечения национальной безопасности России является *Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД)*¹, которое осуществляет «государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями». Задачами МИД является: разработка общей стратегии внешней политики и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; реализация внешнеполитического курса России; координация международных связей субъектов Федерации; обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Российской Федерации на международной арене; защита прав и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом; обеспечение дипломатических и консульских отношений России с иностранными государствами, сношений с международными организациями; координация деятельности и контроль над работой других федеральных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. Министр иностранных дел является одним из главных советников Президента при определении, формулировке и осуществлении внешней политики, постоянным членом СБ России.

Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно - правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры и нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений, религиозных

¹ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 года N 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации».

организаций и политических партий¹. Министерство проводит юридическую экспертизу правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации, и функции генерального заказчика межгосударственной системы правовой информатизации в России. Министерство возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России по представлению Председателя Правительства России.

Остальные органы исполнительной власти, участвующие в решении задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации по направлениям деятельности, можно разделить на группы. Во-первых, это министерства и ведомства, сфера деятельности которых затрагивает проблемы экономической безопасности. К ним относятся Министерство финансов (в которое входит Федеральная налоговая служба), Федеральная таможенная служба. Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством России функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Ко второй группе можно отнести ведомства, занимающиеся вопросами, непосредственно влияющими на состояние обороноспособности страны, - Министерство промышленности и торговли, Министерство экономического развития, Министерство транспорта и целый ряд других органов исполнительной власти. Третья группа – это министерства и ведомства, в функции которых входит решение вопросов обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья населения. Это, прежде всего, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство природных ресурсов и экологии, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004г. «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» №1313

К четвертой группе можно отнести Министерство культуры, Министерство образования и науки, Министерство сельского хозяйства, Министерство связи и массовых коммуникаций и некоторые другие органы исполнительной власти. Эти ведомства решают вопросы, связанные с разработкой и осуществлением социальной политики государства, обеспечением продовольственной безопасности и, таким образом влияют на состояние внутренней безопасности.

При рассмотрении распределения ФОИВ по функциям, становится заметным параллелизм функций или отсутствие какой-либо функции. Подобную ситуацию можно объяснить рядом причин. Во-первых, параллелизм в обеспечении той или иной функции оправдан требованием к повышенной устойчивости СОНБ. Но при этом для повышения управляемости системы в каждой функции необходимо определить головную организацию, которая координировала бы решения и действия по данной функции. Во-вторых, существует неполнота функций и системы исполнительных органов обеспечения безопасности, что обусловлено временным запаздыванием, существующим в механизме адаптации действующей системы к меняющимся внутренним и внешним условиям. В-третьих, имеется недостаточная координация работы исполнительных органов обеспечения безопасности и неполный учет проблемы такой координации в существующей законодательной базе обеспечения безопасности.

В других случаях параллелизм, дублирование функций ФОИВ является только кажущимся. Это касается, в частности, функции предварительного расследования преступлений. В решении этого вопроса важно не допустить ошибки, которая может иметь стратегический характер. Между тем события развиваются именно в этом, пагубном, на наш взгляд, направлении.

Функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности

Статья 12. Функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

Соотношение полномочий в области обеспечения безопасности между органами государственной власти федерального и регионального уровня обусловлено, во-первых, самой спецификой данной государственной функции, во-вторых, федеративной формой государственного устройства.

В России федеративное устройство образовано по национально территориальному и территориальному принципам. Национально территориальный признак нашел отражение в формировании таких видов субъектов РФ, как *республики, автономные округа, автономная область, края*. Территориальный признак выражается в организации таких субъектов, как *области* (их большинство) и *города федерального значения*.

Федерализм в области общественных отношений по обеспечению безопасности имеет основу в ст. 71–73 Конституции РФ.

В *ведении Российской Федерации* находятся (курсивом выделены те предметы, которые имеют преобладающее значение в рамках обеспечения безопасности):

- 1) принятие и изменение федеральной Конституции и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- 2) федеративное устройство и территория РФ;
- 3) *регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в РФ; регулирование и защита прав национальных меньшинств;*
- 4) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- 5) федеральная государственная собственность и управление ею;
- 6) *установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического,*

экологического, социального, культурного и национального развития РФ;

7) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

8) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

9) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

10) внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения РФ;

11) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

12) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

13) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

14) федеральное коллизионное право;

15) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

16) государственные награды и почетные звания РФ;

17) федеральная государственная служба.

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

1) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных

округов Конституции РФ и федеральным законам;

2) *защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;*

3) *вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;*

4) *разграничение государственной собственности;*

5) *природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;*

6) *общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;*

7) *координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;*

8) *осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;*

9) *установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;*

10) *административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;*

11) *кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;*

12) *защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;*

13) *установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;*

14) *координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.*

Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами ими самостоятельно в соответствии с

основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В пределах ведения и полномочий РФ по предметам *совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют *единую систему исполнительной власти* в РФ.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти также по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти в целом возлагается на Президента РФ и Правительство РФ.

Статья 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет систему органов государственной власти субъектов РФ следующими структурными элементами: *законодательный (представительный)* орган государственной власти субъекта РФ; *высший исполнительный* орган государственной власти субъекта РФ; *иные органы* государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена *должность высшего должностного лица* субъекта РФ (аналог института общедофедерального Президента РФ). *Перечень* типовых государственных должностей субъектов РФ утверждается Президентом РФ.

Высший *исполнительный* орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению

комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

В рамках полномочий региональных органов власти на уровне субъектов РФ создаются свои *советы безопасности*, которые призваны решать задачи по предметам совместного ведения РФ и субъектов и предметам ведения субъектов в рамках вопросов обеспечения безопасности.

Конституционные основы местного самоуправления в РФ закреплены гл. 8 Конституции РФ. Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (далее — органы МСУ). Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Органы МСУ самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Они могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Устанавливается, что МСУ в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти,

запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Детально вопросы ведения органов МСУ определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Правовой статус Совета Безопасности

Статья 13. Совет Безопасности

1. *Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.*

2. *Совет Безопасности формируется и возглавляется Президентом Российской Федерации.*

3. *Положение о Совете Безопасности Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации.*

4. *В целях реализации задач и функций Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут создаваться рабочие органы Совета Безопасности и аппарат Совета Безопасности. Первое, что обращает на себя внимание в определении Совета Безопасности, является указание на конституционность этого органа, совещательный характер и целевая направленность деятельности — «конституционный совещательный органа, осуществляющий подготовку решений Президента РФ». Термин «конституционный» означает, что создание и функционирование Совбеза предусмотрено Конституцией РФ, в которой указано (п. «ж» ст. 83), что Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, этот же пункт указывает в императивном порядке, что статус Совбеза определяется федеральным законом. Из этого следует, что главным юридическим источником легитимности Совбеза является*

Конституция РФ, а конкретизирующим — принятый в ее исполнение федеральный закон. Термин «совещательный» означает, что Совбез является *коллегиальным* органом по характеру работы и по способу принятия решений. Положение о том, что Совбез осуществляет подготовку решений Президента РФ означает, по существу то, что Совбез является органом государственной власти, подведомственным Президенту РФ (норма развивает положение указанного выше пункта ст. 83 Конституции РФ).

Впервые орган, подобный нынешнему Совбезу, в системе государственного механизма был образован в соответствии с Законом СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления». Он так и назывался — Совет Безопасности СССР и его основными задачами были выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, по поддержанию государственной, экономической и экологической безопасности, по преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, по обеспечению стабильности и правового порядка в обществе.

Совбез РФ не относится ни к одной из трех ветвей государственной власти, фактически он является совещательным органом при Президенте РФ, о чем говорит уже то, что *формируется и возглавляется он Президентом РФ*, а Секретарь Совбеза, который обеспечивает реализацию возложенных на Совбез задач и функций, организует работу Совбеза и руководит его аппаратом, — назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ и подчиняется непосредственно Президенту РФ (п. 21 Положения о Совбезе). Работой Совбеза *руководит* его Председатель, которым является Президент РФ (п. 9 Положения). *Порядок принятия решений* Совбезом также *определяет* Президент РФ.

Любой орган государственной власти имеет свою внутреннюю организационную структуру, которая определяется, прежде всего, спецификой тех задач и функций, которыми он юридически наделяется чтобы, в свою очередь, выполнять одну из соответствующих функций самого государства. По отношению к Совбезу правовую основу в данном аспекте и составляет норма ч. 4 рассматриваемой статьи, согласно которой в целях реализации задач и

функций Совета Безопасности Президентом РФ могут создаваться рабочие органы Совета Безопасности и аппарат Совета Безопасности.

В соответствии с п. 26 Положения о Совбезе, Совет Безопасности в соответствии с своими задачами и функциями образует рабочие органы — постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности и научный совет при Совете Безопасности. Межведомственные комиссии могут создаваться по функциональному или региональному признаку. Для подготовки предложений по отдельным проблемам обеспечения национальной безопасности могут образовываться временные межведомственные комиссии Совбеза.

Положения о межведомственных комиссиях Совета Безопасности и их состав по должностям утверждаются Президентом по представлению Секретаря Совбеза.

Их общий статус - они осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, способствуют координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению национальной безопасности и исполнению решений Совета.

Заседания межведомственных комиссий Совбеза проводятся в соответствии с планами, как правило, согласованными по тематике с планами заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, выездных совещаний, а также иных мероприятий, проводимых в рамках деятельности Совета. В случае необходимости по решению Секретаря Совета могут проводиться внеочередные заседания межведомственных комиссий и совместные заседания двух или нескольких межведомственных комиссий.

Решения межведомственных комиссий, утвержденные Секретарем Совета, направляются в соответствующие органы и организации для рассмотрения с последующим уведомлением межведомственных комиссий Совета Безопасности о результатах рассмотрения и, при необходимости, о принятых мерах.

Информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственных комиссий Совета Безопасности осуществляют федеральные органы исполнительной власти, представители которых входят в состав этих комиссий, и аппарат Совета Безопасности.

Положениями о комиссиях Совбеза устанавливаются их цели, функции и порядок формирования.

К рабочим органам Совбеза относится также *научный совет*, который образован в целях научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности Совета его рабочих органов и аппарата Совбеза.

Аппарат Совета Безопасности является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ (на правах управления Администрации Президента РФ). Его задачи:

1) информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента РФ и Совбеза по вопросам обеспечения национальной безопасности организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности РФ, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

2) информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности Совета Безопасности; межведомственных комиссий Совета; организационно-техническое и документационное обеспечение деятельности научного совета при Совбезе, а также информационно-справочное обеспечение его деятельности — совместно с федеральными органами государственной власти и организациями, представители которых входят в состав научного совета; 3) подготовка Президенту РФ и Совету предложений; 4) контроль за реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ решений Президента РФ по вопросам координации деятельности в области обеспечения национальной безопасности, а также решений Совета и совещаний по стратегическому планированию.

По срокам деятельности (полномочий) Совет Безопасности - постоянный орган.

По характеру компетенции - скорее орган специальной компетенции. *По характеру (способу) принятия решений* (еще этот классификационный критерий обозначают как «порядок осуществления компетенции») - коллегиальный орган.

По иерархии в системе уровней власти — это орган общефедерального уровня.

Статья 14. Основными задачами Совета Безопасности являются:

1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации:

а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности;

6) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Статья 14. Основными функциями Совета Безопасности являются:

1) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской

Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

2) анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

3) разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;

6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности.

Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 15. Состав Совета Безопасности

1) В состав Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Секретарь Совета Безопасности); постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности.

2) Постоянные члены Совета Безопасности входят в состав Совета Безопасности по должности в порядке, определяемом

Президентом Российской Федерации. Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности.

3) Члены Совета Безопасности назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, им определяемом.

4) Члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса.

5) Секретарем Совета Безопасности, постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Статья 16. Секретарь Совета Безопасности

1) Секретарь Совета Безопасности является должностным лицом, обеспечивающим реализацию возложенных на Совет Безопасности задач и функций.

2) Секретарь Совета Безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, которому подчиняется непосредственно.

3) Полномочия Секретаря Совета Безопасности определяются Президентом Российской Федерации.

6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации Формирование и развитие российской стратегической культуры

Современное положение Российской Федерации, обусловленное характером ее общественно-политического и экономического развития, ставит перед государством и обществом задачи по совершенствованию существующего и разработке нового законодательства в интересах укрепления национальной безопасности страны.

Развитие российского законодательства в этой области было неоднородным, что связано со сложным процессом становления теории национальной безопасности. Так, в течение трех лет были утверждены две Концепции национальной безопасности Российской Федерации (далее – Концепция¹), где впервые была представлена национальная безопасность как «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации». В настоящее время принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года² (далее - Стратегия).

В Стратегии определена совокупность критерийных параметров системы национальной безопасности: «национальные интересы Российской Федерации» - совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства; «угроза национальной безопасности» - прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства; «система обеспечения национальной безопасности» - силы и средства обеспечения национальной безопасности; «силы

¹ См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997г. №1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации (в ред. от 10 января 2000г. №24)»// СЗ РФ. 1997. №52. Ст.5909; СЗ РФ. 2000. №2. Ст.170.

² Указ Президента РФ от 12 мая 2009г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009, N 20. Ст. 2444.

обеспечения национальной безопасности» Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации; «средства обеспечения национальной безопасности» - технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Немаловажным является то, что в ней предусмотрена возможность периодической корректировки положений по результатам постоянного мониторинга реализации с учетом изменений, оказывающих существенное влияние на состояние национальной безопасности при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации.

Необходимость разработки и реализации Стратегии обусловлена, прежде всего, необходимостью выработки концептуальных положений, которые на строго научной оценке текущей обстановки могли бы рекомендовать политику безопасного выживания в конкретно складывающихся условиях. Кроме того, произошли изменения в России и мировом геополитическом пространстве, появились новые объективные условия, новые формы мышления и поведения, в которых приходится действовать человеку в XXI веке.

Идея создания стратегии не нова: проблемы национальной безопасности изучаются западными теоретиками в контексте так называемых стратегических исследований, а понятие «стратегия» определяется как «планирование, координация и концентрированное использование разнообразных средств и ресурсов, имеющихся у союза, государства, политической группы или командующего, с целью достижения

преимущества над противником»¹. Однако стратегия национальной безопасности всегда трактовалась и переводилась на русский язык как «военно-политическая стратегия», т.е. внешнеполитическая деятельность государства в военной области, поэтому ранее в нашей стране не нашла применение.

Изучение проблем национальной безопасности в основном осуществляли исследовательские центры США, поэтому формированием стратегического мышления в этой сфере, являющимся целостной развивающейся системой научных взглядов на цели, средства, способы их достижения, на принципы стратегических действий², занимались США.

Колин С. Грей писал, что стратегические исследования США играют важную роль для будущего человечества», а понятие «стратегической культуры» стало для американцев «полезным инструментом понимания самих себя, других и того, как это другие видят нас»³. Действительно, национальными особенностями стратегической культуры США являются: наличие разработанной национальной стратегии и глубокое стратегическое целеполагание; глобальность целей национальной стратегии; способность руководства государства к целеустремленному и решительному воплощению целей национальной стратегии и мобилизации огромных ресурсов и т.д.

Стратегическая культура находится в постоянном развитии вместе с развитием общества, аккумулируя в себе его ценности, исходя из которых принимаются решения в области национальной безопасности. Как известно, в постсоветский период развития нашего государства стратегической культуре не уделяли должного внимания, не рассматривались реальные конкурентные преимущества России на международной арене, что создавало угрозы национальным интересам страны. Это позволило США развязать

¹ Alger J. Definition and Doctrine of the Military Art. Past and Present. Waine. NJ. 1985. P.6

² См.: Жинкина И.Ю. Стратегическое мышление США// США-Канада: экономика, политика, культура. 2002. №3. С.80.

³ Colin S.Gray. Comparative Strategic Culture// Parameters. Winter. 1984. P.26-33.

войну против Югославии, в Афганистане, Ираке, а теперь и в российском «ближнем зарубежье»¹.

Исследование показывает, что стратегическая культура в отечественной науке рассматривается в двух плоскостях: на теоретическом уровне в виде общих представлений об окружающей действительности (о мире, политике, системе ценностей); на организационном уровне как сфера управления государством (знания и умения специалистов, принимающих решения в сфере национальной безопасности). Предлагается рассматривать ее также в виде двух составляющих: концептуально-идеологической и процессуально - практической².

Концептуально-идеологический аспект раскрывает суть стратегического управления национальными интересами и включает четкие перспективные цели, представление о приоритетном направлении достижения целей, о необходимых ресурсах. Главной задачей стратегического управления является формирование и развитие конкурентных преимуществ государства в ложной международной и внутренней обстановке, позволяющей защитить национальные интересы.

Конституция РФ провозгласила идеологическое многообразие, невозможность установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (п.п. 1,2 ст.13). Однако в социальном российском государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (п.1ст.7), основной проблемой является формирование общественной идеологии, позволяющей защитить свои национальные интересы. Нельзя допустить деидеологизации российского общества. На наш взгляд, Ф.Энгельс вполне справедливо утверждал: «Идея неизменно посрамляла себя,

¹ См.: Чумак А.В. Национальная безопасность РФ и США: сопоставительный анализ концептуальных основ, механизмов и технологий: Дис. ... канд.полит.наук. Н.Новгород, 2009.

² См.: Смульский С.В. Национальная безопасность и национальные интересы России в современных условиях: Новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации/ Под общ.ред. Смульского С.В. М., 2009. С.9-18.

как только она отделялась от «интереса»¹. Система идей и взглядов, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, составляют идеологию. Поэтому, учитывая наши скромные по сравнению с США экономические возможности, тем не менее, мы должны развивать свою стратегическую культуру, основной целью которой является влияние на формирование нового мирового порядка на основе восприятия России как мировой державы.

Процессуально-практический аспект стратегии раскрывает основные направления и пути реализации национальных интересов, которыми являются: прогнозирование развития политических процессов с целью предупреждения неблагоприятных последствий; баланс интересов государств с целью развития сотрудничества; обеспечение региональной стабильности в стране с целью создания сильного государства; межгосударственное взаимодействие с целью взаимовыгодного сотрудничества.

Анализ современных угроз национальной безопасности выявляет важность Стратегии, позволяющей начать процесс перехода от практики шарахания от непредвиденных опасностей и угроз к научно обоснованной политике прогнозирования и реагирования на угрозы национальной безопасности. Это является свидетельством того, что стратегическая культура в нашей стране становится важным фактором, определяющим политику государства в области обеспечения национальной безопасности. Сегодня Россия не должна выбирать между американской или европейской моделью стратегической культуры. В настоящее время стоит задача сформировать свою стратегическую культуру мировой державы на основе своей национальной идеи, своего исторического опыта, своих традиций и экономических возможностей с учетом всеобщего знания для достижения своих национальных целей. Об этом говорится в Стратегии: «национальные интересы на долгосрочную перспективу заключаются в превращении Российской Федерации в мировую

¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч.Т.2. М., 1982. С.89.

державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира».

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года как базовый документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности. Сравнительный анализ положений Стратегии национальной безопасности и закона «О безопасности»

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации как официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяет состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу. Она является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (далее - СОНБ), в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности; основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов и обеспечения безопасности личности, общества и государства. Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности уже не базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Закона РФ «О безопасности» (далее – Закон), который утратил силу. Однако, новый Федеральный закон не представил основных понятий национальной безопасности. Поэтому представляет интерес *сравнительный анализ основных положений Стратегии и Закона*, закрепившего правовые основы обеспечения безопасности.

Во-первых, несмотря на свой прогрессивный характер, Закон с точки зрения методологии далеко не совершенен. На наш взгляд, основным недостатком является то, что такая основополагающая категория как «безопасность» сводится к ненаучному понятию «состояние защищенности». В такой трактовке категория «безопасность» имеет лишь качественную определенность, но лишена сущности и содержания, социально-политической функции, а также

критериев безопасности. Многие исследователи указывают на то, что понятие «защищенность» представляет безопасность в статике, а не в динамике, т.е. ограничивает ее в развитии, принижает ее свойство предупреждать опасности и угрозы¹. По нашему мнению, приемлемым является использование определения безопасности, представленное в словаре В.Даля как «сохранности, надежности»². Такую позицию разделяют многие ученые³.

Эта же формула «защищенности» используется в Стратегии при определении «национальной безопасности» как «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Во-вторых, в ст.1 Закона используется дефиниция «жизненно важные интересы» как «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства». В данном случае представлен критерий дифференциации национальных интересов по степени их важности и уровню затрачиваемых усилий на их защиту, характерный для США. Жизненно важные интересы в США – это те интересы, которые связаны с выживанием и безопасностью нации, защитой территории США и территории союзников, важнейших элементов инфраструктуры, обеспечением безопасности граждан и их экономического благополучия⁴.

¹ См., напр.: Прохожев А.А. Теория развития и безопасности человека и общества. М., 2006; Ходаковский Е.А. Цивилизованный подход к разработке концепции национальной безопасности России //Безопасность. Информационный сборник. 1995. №11.С.54-58; Сагиндыкова А.Н., Ховраев А.Л. Конституционно-правовая стабильность общества и государства РФ: состояние, проблемы, перспективы: Монография. Екатеринбург, 2003. С.144 и др.

² Даль. Толковый словарь в 4-х томах. М., 1989. Т.1. С.67-68.

³ См.: Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М.: Наука, 1988. №5. С.15; Международная безопасность и обороноспособность государств (понятия, определения, термины). М., 1998; Белов П.Г. Методологические основы национальной безопасности России. М., 2002 и др.

⁴ См.: Шуберт Т.Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование/ М.: Право и закон, 2001. С.92.

Важными интересами в США являются те, которые не связаны с выживанием США, но которые оказывают влияние на благосостояние страны и характер международной обстановки. Прочие интересы и интересы гуманитарного порядка – те, которым могут угрожать стихийные бедствия, крупные производственные катастрофы, нарушения прав человека. Однако для России характерным является деление национальных интересов по объектам – интересы личности, интересы общества, интересы государства; по сферам жизнедеятельности – в экономической, социальной, экологической, военной и других сферах. Хотя жизненно важные интересы рассматриваются многими нашими учеными¹.

В Стратегии представлены «национальные интересы Российской Федерации» как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. Здесь используется правило формальной логики, т.е. определяемое понятие подводится под более широкое понятие, а затем устанавливаются его существенные признаки, которые позволяют отличать данное понятие как вид от других понятий, входящих в общее родовое понятие, что отмечали некоторые ученые². В данном подходе родовым понятием «интересов» является понятие «потребности». Однако, ни в Законе, ни в Стратегии не представлено видовое отличие «интересов» от «потребностей». В результате получается автоматическое отождествление двух различных понятий - «интересов» и «потребностей». Но интересы - это всегда субъективное проявление потребностей как объективной категории, они всегда вторичны и детерминированы потребностями. Кстати, в ранее действовавшей Концепции было использовано понятие национальных интересов как «совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства».

В-третьих, представляется неточной трактовка в ст.3. Закона понятия «угроза безопасности» как «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и

¹ См.: Общая теория национальной безопасности: Учебник/ Под общ.ред. А.А.Прохожева М., С.82-87; Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография/ Ю.И.Авдеев, С.В.Аленкин, В.В.Алешин и др. / Под ред. А.В.Опалева. М., 2004. С.29-47.

² Шаваев АХ. Национальная безопасность и национальные интересы// Власть.№3, 2004. С.42.

государства». На наш взгляд, это определение расплывчато и не отражает в полной мере сути рассматриваемого явления, т.к. не только совокупность условий и факторов может представлять угрозу, но и отдельно взятое условие или фактор в зависимости от степени нанесенного ущерба национальным интересам.

В Стратегии «угроза национальной безопасности» представлена точнее, как прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

В-четвертых, в ст.2 Закона представлены субъекты обеспечения безопасности, к которым относятся государство как основной субъект обеспечения безопасности, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей, а также граждане, общественные и иные организации и объединения, которые обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Как мы видим, к субъектам обеспечения безопасности отнесены не только государственные органы, но и негосударственные органы и граждане.

В Стратегии представлено понятие «системы обеспечения национальной безопасности» как «силы и средства обеспечения национальной безопасности». К силам относятся: Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации. На наш взгляд, такой перечень является неполным, поскольку в нем не учитывается роль негосударственной (общественной) СОНБ, которая является неотъемлемой составной частью целостной СОНБ любой демократической страны. В пользу

существования общественной СОНБ можно предложить следующие положения: во-первых, наличие такого вида управления как общественное; во-вторых, различие между государством и гражданским обществом; в-третьих, признание приоритета безопасности личности перед безопасностью государства. Поэтому в Стратегии следует рассматривать СОНБ только в совокупности государственной и негосударственной систем, совместное функционирование которых создает необходимый баланс интересов личности, общества и государства.

Хотя в Стратегии все же отмечается, что ее реализация обеспечивается за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, институтов гражданского общества, направленных на отстаивание национальных интересов Российской Федерации путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации.

Несомненным достоинством Стратегии является представление стратегических целей в сферах: национальной обороны; государственной и общественной безопасности; в экономической и технологической; науки, технологий и образования; здравоохранения и здоровья нации; культуры; экологической безопасности и рационального природопользования; области повышения качества жизни российских граждан. В Законе не была представлена цель, а только интересы личности, общества и государства. Это и понятно, т.к. все наше законодательство о безопасности было основано на «концепции национальных интересов» середины XX в., разработанной для США Г. Моргентау. Причем впоследствии США преодолели эту методологическую неточность в 80-90 годы прошлого столетия, определив текущие национальные цели в виде «намерений и задач государства»¹ на основании национальных интересов. Действительно, национальные цели являются выражением национальных интересов. Более того, национальные цели могут быть плодотворными

¹ См.: Исследования по безопасности/ Выборнов С.В., Иванов А.Ю., Коршиков С.Е./ Под ред. Никанорова С.П.М., 1998. С.32

только в том случае, если они направлены на защиту национальных интересов.

Разумеется, российскому законодателю удалось представить основную задачу Стратегии, состоящую в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов. Однако, проведя разграничения общественной и государственной безопасности, в Стратегии так и не были представлены определения этих основных видов национальной безопасности. К сожалению, в Стратегии не определены основополагающие принципы обеспечения национальной безопасности, а они есть в Законе, были и в Концепции, а также функции судов и органов прокуратуры в области обеспечения национальной безопасности.

Безусловно, принятие Стратегии явилось важной вехой в формировании нормативной правовой базы в области обеспечения национальной безопасности. Очевидно, что на этом этапе формирование механизма обеспечения национальной безопасности нельзя считать завершенным. Главное видится в дальнейшем закреплении и развитии содержания положений Стратегии в законах и других нормативных правовых актах в конкретных сферах жизнедеятельности.

Процесс законотворчества в нашей стране идет непрерывно, а для этого важно иметь не подзаконный акт в виде Стратегии, а закон, учитывающий проблемы в области безопасности, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. При отсутствии такого нормативного правового акта разрабатываются самостоятельные акты на региональном уровне (например, Концепция безопасности г. Москвы¹). Кроме того, законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов (например, «О милиции», «О прокуратуре Российской Федерации»), имеют неточности и противоречия. На наш взгляд, во многом это связано с отсутствием единого правового поля обеспечения национальной безопасности на всей территории России, которое не позволяет этим государственным органам работать на

¹ Концепции безопасности Москвы» (с изм. от 2 декабря 2003г.) //Вестник Мэрии г.Москвы. 2000. №32

основе общих требований, взаимодействовать при осуществлении общих задач по защите национальных интересов.

Основные категории системы национальной безопасности, представленные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

Основные понятия в сфере национальной безопасности, представленные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

1) Национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства;

2) Национальные интересы Российской Федерации - совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства;

3) Угроза национальной безопасности - прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства;

4) Стратегические национальные приоритеты - важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляется устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности;

5) Система обеспечения национальной безопасности» - силы и средства обеспечения национальной безопасности;

6) Силы обеспечения национальной безопасности - Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении

национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации;

7) Средства обеспечения национальной безопасности - технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредоточивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности.

Эти категории системы национальной безопасности рассмотрим в следующих лекциях.

7. Национальные интересы: сущность, классификация

Основные подходы к сущности национальных интересов

Национальные интересы в методологическом отношении представляют собой первооснову инструментария исследования проблем национальной безопасности, основываются на соотношении трех своих базовых элементов: интересы - угрозы - защита.

Исходя из методологии исследования национальной безопасности, важнейшая теоретическая проблема состоит в *формулировании* и *формировании* национальных интересов на основе национальных ценностей с учетом конкретной исторической обстановки. Это связано с тем, что национальные интересы имеют значение, только если они вносят вклад в обеспечение национальных ценностей. Еще Гельвеций писал: «Своими пороками и добродетелями люди обязаны исключительно различным видоизменениям, которым подвергается личный интерес»¹, поэтому необходимо целенаправленно формировать и развивать систему интересов личности, общества и государства.

Во многих исследованиях подчеркивается тесная связь интересов и потребностей людей. Однако ограничиваться рассмотрением интереса только как совокупностью потребностей было бы неправильным. Интересы являются осознанными, обладают всеми чертами потребностей, но имеют особенности индивидуального и общественного сознания, мировоззрения, психологического состояния, культурного развития и других качеств человека. Для обеспечения национальной безопасности особое значение имеет деятельный характер интересов и ценностей, их взаимосвязь и взаимообусловленность.

Так, потребности, превратившиеся в общие объединенные интересы, в свою очередь, превращаются в ценности, в том числе закрепляемые нормами права. В мире ценностей происходит трансформация стимулов поведения человека. На первый план выступает уже не то, что необходимо, без чего нельзя существовать (это решается на уровне потребностей), не то, что выгодно с точки зрения

¹ Гельвеций К.А. Соч.М.,1973. Т 1.С.186.

материальных условий бытия (это уровень действия интересов), а то, что должно, что соответствует представлению о назначении человека и его достоинстве, те моменты в мотивации поведения, в которых проявляются самоутверждение и свобода личности.

Соотношение потребности и интересы. Национальные ценности

Потребность, так же как и интерес, выражает объективные и субъективные отношения человека к условиям существования. Процесс реализации интереса не существует без удовлетворения потребностей, поскольку направлен на обеспечение этих потребностей. Эти два понятия настолько тесно связаны, что различия можно не заметить, но все же имеются различия. Интересы как потребности органически присущи всем людям, лишить человека интереса нельзя, без интереса невозможна никакая деятельность людей. Различие между этими категориями становится особенно заметным при рассмотрении тех потребностей, удовлетворение которых не требует особой деятельности. Потребности, которые легко и без усилий достигаются, не вызывают у субъекта интереса. Поэтому интерес имеет определенный приоритет перед потребностью и является двигателем человеческой деятельности.

Для раскрытия правового содержания понятия «национальные интересы» необходимо обращение к нормам отраслевого законодательства. В Стратегии национальной безопасности «национальные интересы Российской Федерации» определяются как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства». В данном подходе родовым понятием «интересов» является понятие «потребности». Однако в Стратегии не представлено видовое отличие «интересов» от «потребностей». В результате они отождествляются. В связи с этим заслуживает внимание определение национальных интересов как «потребностей общества, осознаваемых субъектами государственной политики (руководством страны), как подлежащих обязательному удовлетворению и защите для

обеспечения безопасного существования, эффективного функционирования и развития страны»¹.

В другом случае под национальными интересами предлагается понимать «осознанные и официально выраженные (на уровне закона, государственной доктрины, государственной политики) потребности страны, соотнесенные с основными ценностными ориентациями российской цивилизации», под национальными целями – «сформулированные в соответствии с национальными интересами властью и принятые народом установки на достижение будущего состояния общества, государства и личности, при котором единственным и высшим критерием оценки деятельности государства и власти может и должно быть благополучие народа»². Если ценностные ориентации выступают как категории вечные, определяющие, то национальные интересы и национальные цели – категории подвижные, изменчивые, что обусловлено конкретными геополитическими и стратегическими условиями, внутренней и международной ситуацией, характером имеющихся и зарождающихся противоречий и порождаемыми ими угрозами национальной безопасности в конкретно-исторической обстановке.

Национальные интересы являются той формой, которую приобретают ценности в результате экстраполяции на конкретно-историческое состояние, закрепляются в законодательстве, политико-правовых документах (доктринах, концепциях, стратегиях) и становятся в этом качестве предметом функциональной деятельности структур государства, институтов гражданского общества.

Это свидетельствует о недостаточном уровне разработанности категорий. Отождествление национальной безопасности с защитой национальных интересов во многом объясняется некорректным использованием положений американских

¹ Шаваев А.К. Национальная безопасность: некоторые вопросы теории//
Безопасность Евразии. №1.2005.С.414

² Национальные интересы и проблемы безопасности России: Доклад по
итомам исследования, проведенного Центром глобальных программ Горбачев-Фонда в 1995-
1997гг. М., 1997

политологов¹. Следует говорить не о защите национальных интересов, а национальных ценностей, поскольку интерес - это причина действий индивидов, социальных общностей, определяющая их поведение и стоящая за их непосредственными побуждениями - мотивами, помыслами, идеями, намерениями².

Защищенность побудительных причин как основа национальной безопасности звучит довольно странно. Даже если под интересами понимать потребности³, вряд ли они могут составлять то главное, существенное, что нуждается в защите. Потребности могут удовлетворяться или не удовлетворяться, но не защищаться. Другое дело, если говорится об интересах национальной безопасности как о причинах, обуславливающих необходимость защиты общенациональных ценностей. В основе национального интереса лежит национальная безопасность, так как национальный интерес - это субъективное осознание основных, жизненно важных потребностей страны. Безопасность является именно такой потребностью, поэтому правильнее говорить, что основной национальный интерес России – обеспечение ее безопасности

С.И. Ожегов определяет интерес как «нужды, потребности; желание вникнуть в суть, узнать, понять⁴. Интерес (от лат. interest – имеет значение, важно) – реальная причина действий, событий, свершений, стоящая за непосредственными побуждениями – потребностями, мотивами, помыслами, идеями и т.п. – участвующих в этих действиях индивидов, социальных групп, классов и государств; причина действий индивидов, социальных общностей (класса, нации, профессиональной группы), определяющих их социальное поведение; направленность субъекта на значимые для него объекты, связанные с удовлетворением потребностей, полезностью. В толковых словарях это понятие понимается как значение, важность дела; внимание,

¹ См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография/ Под ред. А.В.Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С.29-47.

² См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1989. С.219.

³ См. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С.231

⁴ См. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1991. С.252.

возбуждаемое по отношению к кому (чему)-нибудь значительному, важному, полезному или кажущемуся таким; занимательность, увлекательность, корысть, польза, выгода, прибыль, нужда. Однако во всех них прослеживается общий смысл слова «интерес» - иметь значение, поэтому его можно представить как «смысловой стержень, который всегда можно установить за внешней многозначностью данного понятия»¹. «Нация» (от лат. nation) означает «народ». Анализируя эти понятия, можно предположить, что понятие «национальный интерес» аналогичен понятию «народный интерес» или «интерес народа».

Формирование понятия национального интереса в России и за рубежом

За рубежом понятие «национальный интерес» вошло в научный оборот сравнительно недавно. Лишь в 1935 г. оно было включено в Оксфордскую энциклопедию социальных наук².

К проблеме национального интереса появилось особое внимание после Второй мировой войны. В 40-е – 50-е годы сформировалось два основных подхода к анализу национального интереса. «Первый, так называемый «объективистский», подход представлен школой политического реализма. Сторонниками второго, «субъективистского» направления в трактовке национального интереса выступили политологи – бихевиористы, стремящиеся объяснить международные отношения исходя из анализа механизма принятия решений государственными деятелями»³.

«Интерес» - термин, широко и достаточно давно используемый на Западе в концепции «национального интереса» Дж. Розентау, Г. Киссенджера, К. Уолтц, Э. Фернисс, и др. Лидер школы политического реализма Г. Моргентау, исследуя феномен национального интереса, применил термин интерес с самыми различными определениями: главные и второстепенные, постоянные и переменные, общие и специфические, идентичные и конфликтующие

¹ Лемин М.В. Природа деятельности. М., Издательство Московского университета, 1984. С. 156.

² См.: Гаджиев К.С. Геополитика. М.: Международные отношения, 1997. С.260.

³ Прохоренко И.Л. Национальный интерес во внешней политике государства (Опыт современной Испании). М., 1995. С.122

и т.д. Главные интересы, по Г. Моргентау, означают защиту физической, политической и культурной целостности государства как условия выживания нации¹.

Современное понимание идеи национальных интересов начало формироваться на рубеже XVIII–XIX вв. «Национальный интерес – синтез внутреннего развития и внешней среды, формируется в системе международных отношений на протяжении XIX в². Именно в это время происходит очевидная «национализация» внешней политики Франции, Германии, Италии, России, Австрии. К началу нового века процесс оформления «национального интереса» в политической жизни считается завершенным, хотя еще несколько десятилетий уходит на преодоление господства классовой борьбы, выхода на уровень политики «общенационального консенсуса».

Важное значение в человеческой деятельности интереса отмечали К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин: «Идея неизменно посрамляла себя, как только она отделялась от интереса»³; «интерес – вот источник, вот двигатель всякого социального творчества»⁴.

В России размышления о положениях русской идеи еще в 1888 г. предложил В. Соловьев, который в своем докладе «Русская идея», опубликованном уже после его смерти в 1909 г., выступая против националистической ограниченности, определил основное содержание этой идеи как не разделение, а синтез, культурно-историческое единство человечества, призванного противостоять «множеству центробежных сил». Сущностные черты русской идеи формировались в процессе многовековой истории народа, что выразил И.А. Ильин: «Возраст русской идеи есть возраст самой России», «соловьевскую» линию истолкования русской идеи

¹ Поздняков Э.А. Нация. Национализм. Национальные интересы. М., 1994. С.6, 7.

² Концепция национальных интересов: общие параметры и российская специфика// Мировая экономика и международные отношения, 1996. №7; Страус А.Л. Униполярность (концентрическая структура нового мирового порядка и позиция России)// Политические исследования, 1997, №2.

³ К.Маркс. Собрание сочинений. Т.С.89.2.

⁴ ² Плеханов Г.В. Избр. философ. произв. М., 1956. Т.1. С.649

продолжили В. Розин, Н. Бердяев, С. Булгаков, Вяч. Иванов, Л. Карсавин, П. Струве, А. Изгоев, Г. Федотов, А. Лосев, И. Ильин, и др.¹

Следует отметить, что современная отечественная политическая мысль долгое время оставляла вне поля своего внимания данную категорию, а если, в редких случаях, обращалась к ней, то главным образом с целью традиционной критики буржуазных теорий и концепций международных отношений, почти не внося со своей стороны позитивного вклада в ее разработку².

Одной из основных методологических проблем в определении национальных интересов является установление соотношения интересов личности, общества и государства³. Ослабление любой из этих составляющих - ущерб для страны в целом и для конкретной личности в частности, равно как и перекос в определении приоритетов также не менее опасен. На протяжении всего периода существования Советского Союза национальные интересы заслонялись интернациональными интересами⁴. А с середины 80-х годов период замалчивания национальных интересов сменился временем их открытого игнорирования. Дело в том, что в то время существовала пропагандистская кампания о приоритете общечеловеческих интересов над национальными. Дело доходило до того, что кто не разделял и не поддерживал эти взгляды, считался отсталым, не способным понять всю мудрость горбачевского «нового мышления».

В настоящее время уже во многих странах накоплен значительный опыт по определению национальных интересов. В общем виде

¹ См.: Русская идея: Сборник. М., 1992. 495с.; Размышления о России и русских «На европейскую дорогу, марш!». Штрихи к истории русского национального характера. М., 1996. 576с.; Ключевской В.О. Русская история. Полный курс лекций в 3 кн. М., 1993; Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1990. 768с.; Платонов С.Ф.: Лекции по русской истории. М., 1993. 736с.; Геллер М., Некрич А. История России. В 4-х т. М., 1996; Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М., 1991. 574с.; Носовский Г.В., Конисский Г. История руссов или малой России//Репринтное воспроизведение издания 1846г. Киев, 1991; Бердяев Н.А. Самопознание. М., 1990., 336с.; Касьянов А.А. Дух нации. Основа государственного строительства и жизнеобеспечения народов. Ч. 1. Ростов-н/Д, 1990. 780с. и др.

² См. Поздняков Э.А. Нация. Национализм. Национальные интересы. М., 1994. С.78.

³ Лопатин В.Н. О приоритетах государственной власти России// Сборник материалов круглого стола «Регионы России: путь в новое тысячелетие». М., 1999. С.43-66.

⁴ См.: Шаваев А.К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура// Безопасность. №1-2. 2002. С.175

национальные интересы США сформулированы в преамбуле конституции: «образование более совершенного союза штатов, утверждение правосудия, охрана внутреннего спокойствия, организация совместной обороны, содействие всеобщему благоденствию и обеспечение гражданам страны и потомкам благ свободы»¹. Причем национальные интересы США постоянно подтверждаются президентом в ежегодных посланиях конгрессу «О положении страны», а также отражаются в «Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов», которая издается ежегодно в соответствии с решением конгресса.

Первая отечественная работа, поставившая своей целью не только определить сущность национального интереса во внешней политике, но и выявить прикладное значение этой концепции, выполнена сотрудниками Института экономики мировой социалистической системы АН СССР², которые предложили термин «национально-государственные интересы». Дискуссии в отношении целостной концепции национальной безопасности до середины 1990-х годов шли в научных кругах и обществе и затрагивали такие вопросы, как: определение национального интереса России в сопоставлении с национальными интересами других мировых держав; выяснения места национальной безопасности в структуре национального интереса; определение основных путей обеспечения национальной безопасности.

В 90-е годы была создана комиссия союзного парламента для проработки вопросов по совершенствованию системы безопасности страны. Ею были определены необходимые алгоритмы поведения государственных структур по выработке и реализации политики национальной безопасности: интересы личности, общества и государства - угрозы - оценка возможностей парирования угроз и защиты интересов - задачи - функции - структуры и органы - меры; доктрина - концепция национальной безопасности - концепция информационной безопасности-программы. Одной из первых современных попыток

¹ Конституция США. М.: Издательство С.Т. «Самоцвет». 1993.С.3.

² См.: Национально-государственные интересы социалистических стран и их проявление во внешней политике/ Отв.ред. А.П.Бутенко. М., 1972. С.17.

целостного подхода в определении национальных интересов и безопасности, следует считать доклад «Стратегия для России», подготовленный рабочей группой Совета по внешней оборонной политике в составе: С. Караганова, Е. Кожокина, М. Масарского, Н. Михайлова, В. Рубанова при участии А. Арбатова, С. Благоволина, С. Колесникова, В. Никонова, С. Рогова и др., в котором сказано: «Достаточно ясно, что финансовые ограничения, экономические интересы, отсутствие возможностей серьезного экспорта капитала, высокая ресурсная самообеспеченность диктуют необходимость возврата к традиционной для России континентальной стратегии, полный отказ от навязывания коммунистическим мессианством и случайностями истории глобального вовлечения СССР в дела всего мира»¹.

Можно выделить три основных принципа в установлении соотношения интересов личности, общества и государства: приоритет интересов - паритет интересов - баланс интересов. Предпочтительней принцип баланса интересов как позволяющий наиболее полно учитывать интересы каждого субъекта в конкретных исторических и иных условиях обстановки². В то же время сегодня еще отсутствует механизм определения, измерения, обеспечения такого баланса интересов основных субъектов.

В отечественной научной и политической литературе встречаются различные точки зрения на содержание термина «национальные интересы». Наиболее часто встречаются понятия «национальный интерес», «государственный интерес», «национально-государственный интерес». При этом одни считают, что это синонимы, другие думают о сущности понятий.

Однако, несмотря на многообразие исследований, нет достаточной ясности в понимании интереса как основного фактора человеческой деятельности.

¹ См.: Стратегия для России. Доклад. //Независимая газета .1992. 19 августа.

² См.: Кардашова И.Б. Национальные интересы: понятие, сущность, классификация// Вестник Московского университета МВД России. №2, 2005.

Понятие «национальные интересы», используемое как у нас в стране, так и за рубежом, идеологизировано, что является одним из основных средств обоснования предлагаемых деклараций и программ. Каждая страна стремится к защите своих национальных интересов. Существуют постоянные национальные интересы любой страны: государственный суверенитет, территориальная целостность, социально-политическая стабильность общества, конституционный строй, стратегическая стабильность в системе мирового сообщества, свободный доступ к жизненно важным экономическим и стратегическим зонам и коммуникациям и др. Эти базовые интересы могут быть ущемлены конкретными действиями тех или других стран. Поэтому наиболее убедительными являются позиции последователей, которые исходят в формулировании понятия «национальные интересы» из потребностей страны.

Не стоит забывать, что в национальном отношении Россия представляет собой уникальную общность. С одной стороны, ее можно считать мононациональной, поскольку более четырех пятых - русские, с другой - в ней насчитывается более 100 народностей, проживающих на своих исторических землях и сохранивших свою культуру, язык и традиции. При приоритете православного христианства почти 20 процентов населения исповедуют ислам, а также существуют общины буддизма, иудаизма и других конфессий. Таким, образом, несмотря на ведущую роль русского народа, Россия не стала «нацией-государством», как другие развитые страны. У русского и других народов, населяющих нашу страну, есть свои специфические потребности, которые должны быть согласованы и учтены во внутренней (особенно национальной) и внешней политике Российского государства.

Правовым является определение национальных интересов, представленных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Национальные интересы Российской Федерации - совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства;

Виды национальных интересов. Жизненно важные интересы личности, общества, государства.

Национальные интересы могут классифицироваться по различным признакам:

по степени социальной значимости - на жизненно важные и второстепенные;

по объектам - на интересы личности, общества и государства; по продолжительности - на постоянные и временные;

по областям проявления - на политические, экономические, военные, технологические, информационные, экологические и др.;

по характеру - на конфронтационные, расходящиеся, параллельные, совместные;

по целям внешней политики - на субрегиональные, региональные, глобальные.

В общей теории безопасности оперируют *жизненно важными интересами*. Жизненно важные интересы – часть национальных интересов, совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества, государства. Без реализации жизненно важных интересов невозможно обеспечить стабильное состояние государства и общества, а также нормальное развитие страны как независимого свободного субъекта – члена международного сообщества. Для жизненно важных интересов присуще то, что их удовлетворение надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства.

Жизненно важные интересы государства - сохранение и укрепление конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России; обеспечение регулируемости общественных процессов и гармонизации национальных отношений; создание устойчивых основ правового демократического федеративного государства, обеспечивающего безусловное исполнение законов; развитие экономического потенциала, обеспечение политической, экономической и социальной стабильности страны; обеспечение эффективности внешней политики, налаживание и развитие эффективной системы международных связей на основе равноправного и взаимовыгодного сотрудничества;

обеспечение способности страны к сдерживанию и отражению любой внешней агрессии.

Жизненно важные интересы личности - реализация конституционных свобод и прав человека и гражданина, обеспечение личной и имущественной безопасности, повышение качества и уровня жизни, духовное и интеллектуальное развитие, сохранение здоровья.

Жизненно важные интересы общества - упрочение демократии, формирование институтов гражданского общества, политической и правовой культуры населения, соответствующей принципам гражданского общества; достижение и поддержание общественного согласия по жизненно важным проблемам политического, экономического, социального, этнонационального развития страны; повышение созидательной активности населения; духовное обновление России; повышение эффективности экономической деятельности.

В литературе рассматривают всю совокупность жизненно важных интересов нации в виде четырех групп: интересы выживания; интересы развития нации; важные интересы; гуманитарные интересы. Такая градация потребовалась для формулирования *национальных приоритетов*¹.

Формирование национальных интересов.

Интересы выступают выражением социальной сущности человека, его социального качества, причем выражением, имеющим отношение к практической деятельности людей. Важными и распространенными являются интересы отдельных социальных групп, так как они являются связующим звеном между интересами личности и общественными интересами, через их реализацию возможно эффективно удовлетворять личные и общественные интересы. Интересы государства представляют собой основу жизнедеятельности, связанную с обеспечением суверенитета, территориальной целостности государства, его поступательного развития и предупреждения вредных последствий в обществе и для каждой личности в отдельности.

¹

См. Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002.

На современном этапе развития российского общества интересы России рассматриваются через призму достижения и поддержания общественного и этнического согласия, возможности сохранения культурной самобытности и свободного развития каждого народа, формирования гражданского общества, повышения созидательной активности населения и в целом общенационального духовного рождения страны¹.

Дальнейшее развитие теории интересов, их нормативное закрепление и воздействие государственного механизма на оптимизацию их реализации в повседневной жизни, определяются задачами формирования нового гражданского общества в нашей стране.

Характерной особенностью современной России является то, что многонациональный и поликультурный состав населения, общность интересов которого ранее достигалась посредством доминирования государственных институтов, стал фактором национальной нестабильности и источником межнациональных конфликтов, что создает большие трудности *формирования национальных интересов*. Эта достаточно трудная задача требует комплексных научных исследований.

Процесс формирования интересов можно представить в виде целенаправленной деятельности субъекта в отношении объекта, осуществляемой в определенной среде (внешних и внутренних условиях) при помощи средств формирования интересов (государственных и общественных институтов, права, морали). Функциональными компонентами являются ценности, преобладающие в обществе, потребности, знания (информация), методы и принципы формирования интересов, а также профессионализм людей, участвующих в процессе формирования жизненно важных интересов личности, общества и государства².

¹ См.: Аванесова Г.А., Иванова Е.В. Система безопасности государства: сущность, функции, структура//Безопасность. №3-4. С.94

² См.: Возжеников А.В., Прохожев А.А. Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования и формирования. М., 1998. С.56-66

Основными принципами формирования интересов являются: научность, комплексность, целесообразность, единство целей и др. Субъект формирования интересов (человек, орган, учреждение) должен иметь достаточную подготовленность, четко поставленные цели и задачи, а также необходимую обеспеченность силами и средствами воздействия на сознание объекта (носителями информации: слово, электронные средства передачи информации, изобразительное отражение действительности, музыкально- звуковые эффекты и др.). Носители информации можно считать средствами формирования интересов лишь в том случае, если они несут в себе целесообразную, направленную на достижение конкретного результата информацию. Кроме того, субъект должен обладать необходимыми и достаточными знаниями об интересах, реальных и потенциальных угрозах на конкретном историческом этапе развития общества и государства, умениями для того, чтобы решить поставленные цели.

Существуют определенные этапы процесса формирования интереса личности или социальной группы: осознание и формулирование потребностей; сопоставление потребностей и обобщение потребностей. Источником интереса человека является потребность, которая возникает с момента его рождения. В течение всей жизни человека происходит осознание потребностей, в результате чего определяется цель и индивидуальное отношение к общественной жизни.

Выявленные интересы постепенно группируются и объединяются вокруг наиболее общих и принципиальных взглядов. На этом этапе выделяются совпадающие и противостоящие суждения. Лица, занимающиеся формированием интересов, отчетливо представляя объект своего внимания, могут спланировать свою работу в дальнейшем для количественного и качественного наращивания формирующего влияния. Все этапы формирования интересов тесно взаимосвязаны, так как представляют собой единый и целостный процесс формирования интересов.

Формирование интересов осуществляется при помощи методов. Самыми распространенными являются психологические методы

воздействия (внушение, выработка убеждения и др.). С помощью внушения создается определенная психологическая обстановка для формирования интересов и соответствующего отношения к происходящему. Выработка убеждений в основном направлена на ценности, на которых основан интерес. Например, при формировании сознательного отношения к дисциплине и правопорядку необходимо убедить людей, что дисциплина и правопорядок – это необходимые условия безопасности личности, без которых невозможна успешная деятельность по реализации политических, экономических, социальных реформ. Это подчеркивает необходимость массированного воздействия государственными, особенно правоохранительными органами, на формирование правосознания, в том числе посредством систематического правового просвещения.

Национальные интересы являются движущей силой общественного развития, но они могут и противостоять этому развитию, т.е. сопротивление со стороны каких-то субъектов с их интересами может быть таким, что согласование интересов станет затруднительным или невозможным. В случае дисбаланса интересов может появиться угроза национальной безопасности. Для достижения баланса интересов в любой сфере жизнедеятельности следует иметь в виду, что общий интерес не может быть простой суммой личных интересов. Он формируется так, чтобы каждый индивид в той или иной мере был заинтересован в его реализации. Только на основе такого общего интереса, сформированного на принципе социального консенсуса, можно проводить единую политическую линию¹.

Основным звеном в механизме согласования интересов может выступать как отдельный человек, так и отдельный коллектив, поэтому актуальной является проблема согласования групповых интересов с общественными. Необходимо, с одной стороны, создавать такие общественные условия, такой хозяйственный механизм, при которых индивидуальный и групповой эгоизм не получал бы своего развития, а

¹ См.: Возжеников А.В., Прохожев А.А. Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования и формирования. М., 1998. С.56-66

с другой – всемерно повышать роль правовых и нравственных норм и установок в обществе.

Таким образом, значение интересов заключается в том, что они являются причиной социальной активности людей и в этом смысле выступают важнейшими факторами преобразований в обществе, государстве и мире в целом. Как отмечает В.Л. Манилов, «ключевая вещь, которую, к сожалению больше 10 лет не удалось пробить, - это национальные интересы России. Главные национальные интересы состоят, естественно, в обеспечении суверенитета России, ее независимости, государственной и территориальной целостности.

Поскольку в настоящее время наибольшая угроза интересам Российской Федерации исходит от внутренней нестабильности (социально-экономический кризис, этнические конфликты, проявление регионального сепаратизма, ухудшение криминогенной ситуации), необходимо основные усилия сосредоточить на обеспечении приоритетных внутренних национальных интересов, в числе которых: сохранение государственного суверенитета и территориальной целостности России; предотвращение ее внутренней дезинтеграции; укрепление конституционного строя и поддержание его стабильности на территории всей Российской Федерации; ускорение формирования и создание устойчивых основ правового, демократического, федеративного государства, обеспечивающего безусловное исполнение в нем законов; обеспечение социально-политической и экономической стабильности; совершенствование федеративного государственного устройства, обеспечение стабильного эффективного управления страной на всей ее территории; поддержание правопорядка, борьбы с организованной преступностью, коррупцией; развитие личности, общества и страны и др.

8. Угрозы национальной безопасности: сущность, классификация, содержание

Сущность угрозы национальной безопасности

В общей теории национальной безопасности первична категория «угроза». Своевременное выявление угроз и реагирование на них со стороны системы обеспечения национальной безопасности непосредственно связано с практической деятельностью по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства. Однако до сих пор не разработана целостная теория угроз и рисков.

Поскольку в отдельные исторические периоды некоторые опасности, угрозы и вызовы могут превалировать над остальными, необходимо: во-первых, четко разграничить угрозы вообще и угрозы национальной безопасности (утрата суверенитета, разрушение нравственных основ общества, подрыв экономики и т.д.); во-вторых, устранить узкий ведомственный подход к общей проблеме обеспечения национальной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности угроза национальной безопасности представлена как *«прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства»*. Подобное определение мало чем отличается от определения, данного в ранее действовавшей Концепции национальной безопасности, как *«явления, которое потенциально существует, а при определенных условиях может стать реальностью и способно нанести ущерб личности, обществу и государству»*. Разница состоит только в том, что по-разному раскрыты объекты национальной безопасности (личность, общество и государство).

Рассматривая этимологию этой категории, отметим, что С.И. Ожегов определяет «угрозу» как «обещание причинить кому-нибудь вред, зло»¹. В.И. Даль понимает под угрозой действие или намерения «угрожать, грозить, стращать, наводить опасность либо опасение,

¹

Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С.823.

держат под страхом, под опаскою, пригораживать»¹. В словарях русского языка понятие угроза трактуется как «запугивание, обещание причинить кому-нибудь неприятность, зло»², «обещание причинить зло, неприятность»³, «намерение нанести физический, материальный или другой вред общественным интересам, а также отдельным лицам или их интересам»⁴. Полагаем, что в общем виде в русском языке под угрозой понимается явление, заключающее в себе намерение причинить кому-нибудь или чему-нибудь тот или иной ущерб, вред.

В отечественной литературе часто «угроза» отождествляется с «опасностью», так как довольно сложно строго разграничить параметры каждого из этих понятий. Так, С.И. Ожегов определяет угрозу через опасность, а опасность через угрозу («угроза есть возможная опасность»⁵, «опасность есть возможность, угроза чего-нибудь очень плохого, какого-нибудь несчастья»⁶). Поэтому возникают такие двойственные формулировки, как «угрожающая опасность», «опасная угроза». Например, «опасность в чрезвычайной ситуации – состояние, при котором создалась или вероятна угроза возникновения поражающих факторов и воздействий источника чрезвычайной ситуации на население, объекты народного хозяйства и окружающую природную среду в зоне чрезвычайной ситуации»⁷. Такие варианты терминологии вносят дополнительные сложности в понятийный аппарат теории национальной безопасности.

Следует различать опасности реально потенциальные и реально вступившие в противоречивые, враждебные отношения с объектом; с точки зрения уровня способности субъекта к разрушительному действию, к нанесению ущерба, а также в зависимости от его размеров.

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1990. Т.4. С.470.

² Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. М., 1990. С.622.

³ Словарь современного русского литературного языка. М.: Наука. 1964. С.271.

⁴ Энциклопедический словарь правовых знаний. М., 1965. С.480.

⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990. С.823.

⁶ Там же. С.451.

⁷ ГОСТ Р.22.0.02-94.

Важно различать уровни возможного ущерба и выделять малую опасность (способность нанести незначительный ущерб), среднюю опасность (способную нанести существенный ущерб), высокую опасность (способную нанести неприемлемый ущерб, нарушающий нормальное существование и развитие объекта). Разные виды угроз можно выражать категориями: малоопасная угроза, опасная угроза, особо опасная угроза, самая опасная угроза, т.е. употребление понятия «NN -опасность угрозы» имеет право применяться в науке и на практике.

Достижение такого уровня противоречий между субъектом и объектом опасности, когда в них одновременно и устойчиво проявляется сочетание достаточно высокого (выше среднего) уровня напряженности (враждебности), уровня разрушительной способности к нанесению вреда, ущерба и уровня готовности, созревания, проявления «желания» субъекта опасности нанести ущерб объекту, опасность приобретает то качественное состояние, которое принято в науке называть угрозой безопасности. Угроза - это высший уровень опасности, исходящий от явления (предмета), в которой тем или иным способом выражается не только явное намерение, но и способность и готовность к непосредственному нанесению ущерба (вреда) объекту¹.

Этапы развития угрозы национальной безопасности

Выделяются основные этапы развития угроз: формирование угроз, реализация угроз (т.е. реальное нанесение ущерба объекту безопасности носителем угроз); развитие последствий нанесения ущерба². Угроза как единства враждебности, способности и готовности (намерения) субъекта опасности причинить ущерб объекту носит неоднозначный характер. Здесь также по-разному проявляется уровень «зрелости» интегрирования данных аспектов, на основе чего можно выделять состояния (уровни) угрозы (малый, средний, высокий). В

¹ См.: Першин А.В. К вопросу о категориально-понятийном аппарате в теории национальной безопасности// Власть. №4, 2004. С.48-54

² См. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации Монография/ Под ред. А.В.Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.С.47-70.

Большом энциклопедическом словаре при раскрытии понятия «угрозы» их высшие уровни определяются как «наиболее опасные виды угроз»¹.

На практике перерастание опасностей в угрозы всегда имеет возможность обратного перехода угроз в опасности. При накоплении соответствующего комплекса изменений (снижение уровня риска, утрата субъектом уровня способности нанести ущерб, достижение между сторонами определенного компромисса и др.) явная угроза может обратно трансформироваться в опасность. Возвратный процесс не разрешает проблемы угрозы, а лишь откладывает их решение на будущее, к чему должны быть готовы обе стороны противоречий.

Следует также иметь в виду, что внутренние угрозы во многом способствуют порождению внешних угроз национальной безопасности, так как подрывают, ослабляют государство и провоцируют внешние агрессивные силы, находящиеся в стадии потенциальной опасности. Кроме того, внешние угрозы способны возбудить, катализировать внутренние опасности, способствовать их превращению в угрозы. Так, например, исламский фундаментализм, ваххабизм стали внутренней угрозой России благодаря активной поддержке со стороны исламского фундаментализма других стран.

Выделяются явления в соответствии с величиной ущерба, приносимого этим явлением. Они должны быть такой, чтобы существенно затрагивала национальные интересы. Незначительный ущерб какому-либо человеку² может быть признан несущественным перед нацией в целом (в таком случае защитой должны заниматься конкретные правоохранительные органы). Определены факторы, приносящие ущерб по степени возрастания возможности его нанесения. Это: *риск – вызов – опасность – угроза*.

Риск является количественной мерой уровня опасности. Риск – это возможность (вероятность) возникновения неблагоприятных или нежелательных последствий деятельности субъекта безопасности.

¹ Большой энциклопедический словарь. М., 1993, С.1376.

² За исключением тех случаев, когда опасность ущерба конкретному человеку может снизить жизнеспособность нации в целом (например, глава государства).

«Риск - это всегда некая вероятность, что то или иное действие субъекта или бездействие под влиянием комплекса новых условий может приобрести новое состояние»¹.

Под риском нами понимается существование или возможность возникновения ситуации, при которой формируются предпосылки противодействия реализации национальных ценностей, интересов и целей.

Вызов – конкретное противодействие осуществлению этих ценностей, интересов и целей в различных формах².

Опасность – это вполне осознаваемая, но не фатальная возможность нанесения вреда, ущерба имущественного (материальный), морального (духовный) или физического личности, обществу, государству³.

Следует сказать, что научное определение совокупности категорий «вызов», «риск», «опасность», «угроза», «страх» в фундаментальных российских словарях по социологии, философии, политологии, изданных в 1990-2000 г.г., отсутствует.⁴

Важным моментом в определении уровня и характера угрозы является ее восприятие - именно оно представляет в первую очередь содержание форм и способов реагирования. В сборнике «Национальная безопасность США: реалии для анализа», вполне справедливо по этому поводу говорится: «Степень точности, с которой мы можем определить уровень угрозы, в свою очередь определяет насколько точно восприятие отражает реальность, а также оптимальность реакции»⁵.

¹ См.: Першин А.В. К вопросу о категориально-понятийном аппарате в теории национальной безопасности// Власть. №4, 2004 . С.53.

^{2 3} См.: Манилов В.Л. Угрозы национальной безопасности России// Военная мысль. 1996. №1. С.7-17.

³ Безопасность России: Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Геополитические вопросы безопасности: Энциклопедический словарь-справочник/ Под общ. ред. В.Л.Манилова, М., 2008. С. 322.

⁴ Их определение представлено в трех словарях: Геополитика и национальная безопасность. Словарь основных понятий и определений/ Под. общ. ред. В.Л.Манилова

⁵ U. S. National Security: A Framework for Analysis. Ed by D. Kaufman ,J. McKittrick .T Leney, Lexington Books, 1985, Lexington, Mass. P.8.

Раскрытие содержания и значимости угроз национальной безопасности предполагает необходимость изучения *источников угроз*. Источником любого движения, развития является противоречие в различных сферах жизни, причем в каждой из сфер любое противоречие имеет внутренний и внешний характер. Кроме того, противоречия не являются чем-то раз и навсегда данным, застывшим, так как они меняют свое содержание и направленность развития под воздействием внутренних и внешних факторов.

Можно выделить две группы источников угроз¹. Первую представляют различного рода природные процессы, которые не зависят от деятельности людей, а также явления, которые возникают в результате неоптимального воздействия людей на природу, использование технических средств и технологий и т.д. Вторая группа источников включает собственно проявления социальной жизни: различные внутренние и внешние социальные противоречия в разных областях общественной жизни и порождаемые ими социальные явления и процессы²; деятельность субъектов общественных отношений, вызывающая внутренние и внешние противоречия. Определенное распространение имеет отождествление источников угроз с различными субъектами общественных отношений – государственными органами, должностными лицами, политическими и общественными организациями, отдельными физическими лицами³.

Например, в ходе социологического опроса, проведенного с целью конкретизации субъектов рисков и опасностей, респондентам был задан вопрос: «Кого вы чаще всего вините за трудности и проблемы, с которыми приходится сталкиваться нашему обществу и государству?»⁴. Распределение ответов респондентов следующее: чиновников-бюрократов обвиняют 54% опрошенных; нынешнюю власть

¹ См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография/ Под ред. А.В. Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С.47-70.

² Воронов А.А. Основы национальной безопасности: Науч. практич. пособие. М., 2000. С. 95-98.

³ См., напр.: Степашин С.В.Современные проблемы обеспечения безопасности человека и общества. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, №3. 1999. С.16.

⁴ См.: Кузнецов В.Н. Российская идеология: опыт социологического исследования формирования российской идеологии 21 века. М., 2004. С.340-341.

– 49%; уголовный мир, криминалитет – 47%; олигархов – 40%; демократов – 18%; США и НАТО – 17%; советскую власть – 16%; коммунистов – 14%; религиозных экстремистов – 13%; народ – 10%; журналистов – 8%; либералов – 7%; молодежь – 5%; национал-патриотов – 4%; атеистов – 3%; людей старшего поколения – 3%. Как видим, отмечается высокое единство взглядов респондентов относительно определенных субъектов угроз национальной безопасности России (нынешняя власть, криминальный мир, олигархи). Существуют другие основания классификации источников угроз (внешние и внутренние по территориальной сфере их нахождения).

Угроза всегда носит предметный характер. Она конкретна, наполнена определенным содержанием и в случае четкого выраженного опасного состояния такого содержания приобретает конкретную правовую характеристику. Эта характеристика зафиксирована в законодательстве (например, в УК РФ). Именно такой подход к изучению процессов зарождения и затухания противоречий позволяет законодателю своевременно вносить изменения в нормативные правовые акты в соответствии с возникающими или отмирающими угрозами.

Соотношение категорий «угроза» и «опасность».

Рассмотрим соотношение «опасность»-«угроза».

Отличительной чертой между опасностью и угрозой является направленность их воздействия. Опасность зачастую имеет безадресный характер, так как субъект и объект выражены не явно, а угроза будет реальным явлением только тогда, когда она исходит от конкретного источника и имеет адресную направленность. Если нет источника угроз, значит она мнимая, не реальная.

К понятию угрозы следует подходить с точки зрения развития объективного мира, выделяя из огромного множества факторов развития только те, которые представляют опасность интересам¹. Тогда угроза национальной безопасности – это любой внутренний или

¹ См.: Прохожев А.А. Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности// Навигут. №2. 2004. С.9,10.

внешний фактор, оказывающий негативное воздействие на процесс развития и требующий для повышения уровня социального развития снижение своих количественных характеристик. Такой подход позволяет отделить реальные угрозы от мнимых. Так, по определению не могут быть угрозами факторы, отражающие интересы благосостояния, даже если значения их показателей снижаются (сокращение доходов, уменьшение коэффициента рождаемости и т.п.). Уменьшение значений этих показателей является только результатом действия других, подлинных угроз безопасности. Авторами предлагается рассматривать угрозу национальной безопасности как условия, процессы и факторы, препятствующие реализации национальных интересов и создающие опасность для объектов национальной безопасности.

В настоящее время появился новый термин «факторы неопределенности», под которыми понимаются такие явления, процессы, состояния, неопределенность вектора существенных изменений которых «исключает возможность формирования однозначного прогноза их развития» и которые способны при реальном проявлении существенно изменить геополитическую обстановку в приоритетном для интересов России регионе, создав прямую угрозу безопасности страны¹.

К наиболее значимым факторам неопределенности относят: развитие внутренней ситуации в странах СНГ и мира; ситуация в приграничных с СНГ регионах; возможность возвращения ядерному оружию свойств реального военного инструмента. Однако вновь вводимые термины, на наш взгляд, не решают проблемы раскрытия основных понятий, а лишь вносят дополнительные разногласия в их трактовке.

Угроза представляет собой совокупность двух компонент: как субъективных намерений, так и объективных возможностей причинить тот или иной ущерб. Это позволяет выделить еще одно существенное различие между опасностью и угрозой. Угроза должна

¹ См.: Першин А.В. К вопросу о категориально-понятийном аппарате в теории национальной безопасности// Власть. №4, 2004. С.54; Морозов Ю.В. Реформа Вооруженных сил как составляющая обеспечения национальных интересов России// Материалы междисциплинарного семинара. Национальные интересы и проблемы безопасности в меняющемся мире./ Отв.ред. К.С.Гаджиев. М.: ИМЭМО РАН, 2005. С.97

заключать в себе две компоненты: намерения и возможность нанесения ущерба интересам безопасности, а опасность ограничивается наличием одной из этих компонент (либо намерения, либо возможность).

Одним из научных подходов к анализу угроз является установление «шкалы приоритетов безопасности» с учетом ранжирования угроз по их характеру и степени опасности. Воздействие многих угроз носит трансграничный характер (например, организованная преступность, терроризм и др.).

Научные подходы к классификации угроз национальной безопасности

Существуют множество различных критериев классификации угроз национальной безопасности.

Классификация угроз предполагается на базе оптимального соответствия в пространстве зависимых и независимых признаков. Разные авторы по-разному подходят к классификации угроз: установление «шкалы приоритетов безопасности», по существующим противоречиям в обществе, государстве, между личностями, по критериям¹ (по месту нахождения источника угроз по отношению к человеческой деятельности по относимости к основным объектам безопасности; по характеру; по времени действия; по степени проявления; по сферам реализации; по критерию объекта, на причинение ущерба которому направлены виды угроз; по масштабу; по возможности их реализации; по адресности субъекта и объекта и др.).

В соответствии с адекватностью восприятия угрозы человеком они могут быть объективными и субъективными². В обеспечении национальной безопасности имеет значение адекватность восприятия угроз, поскольку зачастую реальное положение не совпадает с отражением человеком этого явления. Причем искажения в

¹ См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации Монография/ Ю.И.Авдеев, С.В.Аленкин, В.В.Алешин и др./ Под ред. А.В.Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С.47-70.

² См.: Карпов В.И. Теоретические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учебное пособие. 2- изд. доп. и перераб. М., 2010. С.14.

восприятию развивающегося опасного процесса, ведущего к возникновению угрозы, могут быть значительные. В свою очередь, субъективные угрозы делятся на: неадекватно воспринятые угрозы с превышением действительного негативного потенциала, в том числе ложная (мнимая) угроза – ситуация, в которой угроза воспринимается, но не существует; неадекватно воспринятые угрозы с преуменьшением действительного негативного потенциала, в том числе неосознанная угроза – ситуация, в которой угроза не воспринимается, она реально существует, но не осознана.

К причинам формирования субъективного представления человека о возможности нанесения вреда можно отнести не только невежества, заблуждения, невнимания и т.п., но и результат сознательной целенаправленной деятельности других лиц. Причинами неадекватного восприятия угроз служат: отсутствие необходимой достоверной информации об обстановке и навыков в прогнозировании и оценке событий, слабая профессиональная подготовленность должностных лиц правоохранительных органов, органов государственной власти, добросовестное заблуждение либо целенаправленное воздействие заинтересованных в принятии заведомо неверного решения. Поэтому практически основной защитой от ошибок в вопросах адекватной оценки опасных процессов и угроз является достаточный уровень образования, наличие объективной информации. Особое значение в этом вопросе играет формирование правосознания молодежи, которое в отличие от людей старшего поколения еще не имеет достаточного жизненного опыта, оно трудно адаптируется даже к нормальным условиям, а в условиях деградации социальных институтов, призванных содействовать социализации личности, тем более.

Представляет интерес выделения угрозы преднамеренного и непреднамеренного характера¹, а также точка зрения, рассматривающая показатель носителя угроз (государства, партии, общественные объединения, отдельные неформальные группы и т.д.), сила проявления и возможный ущерб. Существует проблема возникновения угроз национальной безопасности со стороны самого

¹ См.: Н.Косолапов. Национальная безопасность в меняющемся мире// Мировая экономика и международные отношения. 1992. №10. С.15-19

государства (государственные перевороты, иницилируемые представителями правящих элит, которые опираются в своих действиях на аппарат и силовые структуры государства; несовершенство структурной организации государственных органов, несовершенство правоохранительной системы государства, угрозы федеративному устройству современной России, кадровые угрозы и др.).

Теоретический и практический интерес рассмотрения в качестве основы классификации угроз представляют носители угроз (государства, партии, общественные объединения, отдельные неформальные группы и т.д.), сила проявления и возможный ущерб даже со стороны самого государства (системные угрозы, обусловленные несовершенством основ государственного устройства; структурные угрозы, обусловленные несовершенством структурной организации государственных органов, и др.).

Но наиболее содержательной является классификация угроз на основе следующих признаков:

- 1) место нахождения источника опасности (внешняя и внутренняя);
- 2) степень сформированности угрозы (потенциальные и реальные);
- 3) сферы жизнедеятельности;
- 4) уровень субъективных оценок угроз.

Однако, до сих пор не выработана единая модель угроз национальной безопасности в сферах жизнедеятельности общества, т.к. отсутствует единый критерий определения существующих сфер жизнедеятельности общества.

Существующие в настоящее время методы, формы и способы использования органов, сил и средств системы обеспечения национальной безопасности в основном направлены на решение задач борьбы с угрозами в режиме устранения их последствий. Вместе с тем, как правило, возникающая опасность не бывает непредвиденной, а в большинстве случаев перед возникновением опасности происходят некоторые процессы или явления, которые являются предзнаменованием этих опасностей. Поэтому основной задачей обеспечения национальной безопасности является: своевременное обнаружение признаков опасностей; их всесторонний анализ;

составление прогноза о развитии опасностей и перерастания их в угрозы. Общим подходом к решению задачи является разработка совокупности показателей и индикаторов, позволяющая с достаточной степенью точности оценить уровень защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства. Актуальным является унифицирование оснований их классификации на основе Федерального закона «О национальной безопасности Российской Федерации».

9. Внешние и внутренние факторы, влияющие на состояние национальной безопасности Российской Федерации

Сущность факторного анализа. Понятие фактора

Национальная безопасность это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз, обеспечивающая устойчивое поступательное развитие страны.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, обусловлено определенными условиями и факторами. *Факторный анализ* является институтом исследования проблем национальной безопасности, позволяющим расчетным путем вычленить и изучить относительно независимые аспекты явлений, что способствует лучшему достижению целей и решению поставленных задач.

Следует заметить, что понятия «условие» и «фактор» близки по своему значению, но не тождественны. «Условие» - обстоятельство, от которого что-нибудь зависит¹; «условие – то, от чего зависит нечто другое. Чаще всего условия рассматриваются как нечто внешнее для явления, в отличие от более широкого понятия причины, включающей как внешние, так и внутренние факторы². «Фактор» - момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении³; «фактор – это причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характер или отдельных его черт»⁴.

Условия – это существенный компонент комплекса объектов (вещей, их состояний, взаимодействии), из наличия которых необходимостью следует существование данного объекта⁵. Условиями, которые могут создать опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства являются: географическая среда,

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов/ Под ред. Н.Ю.Шведовой. – 22-е изд., стер. М.: Рус.яз., 1990 .С.837.

² Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С.707.

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов/ Под ред. Н.Ю.Шведовой. – 22-е изд., стер. М.: Рус.яз., 1990. С. 845.

⁴ БЭС. М., 1998. С.1263.

⁵ БЭС. М., 1998. С.707.

количественный и качественный состав населения; материальные и духовные силы общества; экономический и политический строй; социальные, классовые и национальные отношения; организация и с остав системы обеспечения национальной безопасности и т.д.

Система национальной безопасности как социальная система развивается и функционирует под воздействием определенного набора факторов. Большинство факторов взаимосвязано, обладает качеством системности и оказывает комплексное воздействие на сферу национальной безопасности. о своему проявлению, источнику зарождения и направленности действия факторы дифференцируют на объективные и субъективные, внешние и внутренние, основные и второстепенные, реальные и потенциальные и др¹. На наш взгляд, наибольшее внимание следует уделять исследованию субъективных факторов, поскольку от степени познания объективных закономерностей, умения выбрать цели и наиболее удачные пути их достижения во многом зависит организация федеральных органов исполнительной власти как инструмента, необходимого для решения практических задач в сфере национальной безопасности.

Понятие фактора тесно связано с категорией угрозы национальной безопасности, которая определена в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации как «прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства». В.Л. Манилов определяет угрозу как «фактор обстановки, способный отрицательно воздействовать а национальные ценности и национальные интересы страны, жизненно важные интере с личности и общества»². Такими факторами, приносящими ущерб по степени возрастания возможности нанесения реального ущерба, являются риск, вызов, опасность, угроза.

¹ См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.: Монография/ Под ред. А.В.Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

² См.: Манилов В.Л. Исследование проблем национальной безопасности: вопросы методологии// Военная мысль. 1995, №5. С.9-17; Он же. Угрозы национальной безопасности России// Военная мысль. 1996. №1, С.17.

Многие исследователи предлагают использовать так называемую «лестницу эскалации»: риск (высока вероятность возникновения помех в достижении целей безопасности), вызов (противодействие реализации интересов безопасности), опасность (объективная возможность ущерба национальным интересам) и угроза (реальное намерение и объективная возможность нанесения ущерба национальным интересам)¹. Риск – это возможность наступления событий с отрицательными последствиями, возникшая в связи с предпринимаемыми действиями, а также сами действия, при которых достижение результата связано с такой опасностью². Риск понимается как «некая вероятность, что-то или иное действие субъекта или бездействие под влиянием комплекса новых условий может приобрести новое состояние»³. В контексте нашего исследования под риском следует понимать существование и ли возможность возникновения ситуации, при которой формируются предпосылки противодействия реализации национальных ценностей, интересов и целей, обеспечению национальной безопасности.

Вызов – конкретное противодействие осуществлению ценностей, интересов и целей в различных формах⁴. Мы будем понимать под вызовом совокупность обстоятельств, не представляющих угрозы национальным интересам, но требующих соответствующего реагирования. Угрозы и опасности находятся в отношениях зависимости, которые при снижении уровня угрозы могут привести к возрастанию опасности. Опасность от угрозы отличается степенью риска причинения конкретного ущерба интересам безопасности личности, общества и государства. Поэтому под опасностью обычно понимают возможность причинения ущерба, под угрозой – уже действующую опасность.

¹ Альбом схем по политологии: учебно-методическое пособие// Глотов С.А., Макаренко Е.В., Новиков В.В. и др. Краснодар, 1995. С.150; Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М., 2005. С.498-499; Гацко М.Ф. Угрозы интересам национальной безопасности России и проблемы их предотвращения. Дисс... дра полит. наук. М., 2000.

² См.: Кузнецов В.Н. Российская идеология: опыт социологического исследования формирования российской идеологии 21 века. М.: ИСПИ РАН, 2004. С.303.

³ См.: Першин А.А. К вопросу о категориально-понятийном аппарате в теории национальной безопасности/ Власть. №4, 2004. С.53.

⁴ См.: Манилов В.Л. Угрозы национальной безопасности России// Военная мысль. 1996. №1. С7-17.

При обеспечении национальной безопасности важным является своевременное обнаружение признаков опасностей, их всесторонний анализ и составление прогноза об их развитии и перерастания в угрозы. Необходимо, чтобы методы формы и использования или обеспечения национальной безопасности были направлены не на ликвидацию последствий уже материализовавшихся угроз, а на их предупреждение. Это связано с тем, что, как правило, возникающая опасность не бывает непредвиденной, а в большинстве случаев перед возникновением опасности происходят некоторые процессы или явления, которые являются предзнаменованием этих опасностей. Поэтому общим подходом к решению этой задачи является определение факторов в виде определенного набора показателей и индикаторов, позволяющего с достаточной степенью точности оценить уровень состояния безопасности личности, общества и государства.

Раскрытие содержания и значимости факторов, влияющих на обеспечение национальной безопасности, предполагает необходимость рассмотрения источников угроз. Существует определённая точка зрения, которая отождествляет источники угроз с различными субъектами общественных отношений (государственными органами, должностными лицами, политическими и общественными организациями, отдельными физическими лицами). Например, в ходе социологического опроса было отмечено высокое единство взглядов респондентов относительно определенных субъектов угроз национальной безопасности России (государственная власть, криминальный мир, олигархи)¹. Понятно, что такая позиция существенно сужает круг источников, поскольку необходимо понимание источников не в смысле их носителей, а в качестве причин. Рассматривая концептуальные источники безопасности, С.В.Степашин подчеркивает, что угроза и опасность зависят от интересов различных групп населения, институтов общества и государства и конкретно появляющихся во всех

¹ См.: Кузнецов В.Н. Российская идеология: опыт социологического исследования формирования российской идеологии XXI века. М.: ИСПИ РАН, 2004. С.340-341.

сферах жизни общества: политической, военной, экономической, экологической и иной.¹

Российскими учеными, как правило, выделяются две группы источников угроз². Первую представляют различного рода природные процессы, которые не зависят от деятельности людей, а также явления, которые возникают в результате неоптимального воздействия людей на природу, использование технических средств и технологий и т.д. Вторая группа источников включает собственно проявления социальной жизни: различные внутренние и внешние социальные противоречия в разных областях общественной жизни и порожаемые ими социальные явления и процессы³.

Внешние и внутренние факторы, влияющие на состояние национальной безопасности

К системе факторов, влияющих на деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, следует отнести, прежде всего, виды угроз национальной безопасности. В соответствии с внутренними и внешними источниками опасности объектам безопасности факторы, влияющие на состояние национальной безопасности Российской Федерации, дифференцируются на внешние и внутренние.

К внешним факторам можно отнести: изменения в соотношении сил в мировом геополитическом пространстве; глобализацию или возрастающую взаимозависимость стран и народов во всех сферах материальной и духовной, военной сферах; обострение внутренних проблем, порождаемых межэтническими и религиозными противоречиями⁴.

Разумеется, организационное построение системы обеспечения национальной безопасности России невозможно без

¹ См.: Степашин С.В. Современные проблемы обеспечения безопасности человека и общества. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, №3. 1999. С.16.

² См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография/ Ю.А.Авдеев, С.В.Аленкин, В.В.Алешин и др./ Под ред. А.В.Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С.47-70.

³ Воронов А.А. Основы национальной безопасности: Научно-практическое пособие. М.: Ягуар, 2000. С.95-98.

⁴ См.: Общая теория национальной безопасности: Учебник/ Под общ.ред. А.А.Прохожева. М.: РАГС, 2002. С.130-133.

информации о совокупной среде безопасности на различных уровнях: федеральном, региональном, муниципальном¹. Для реализации мероприятий по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства крайне необходимо иметь объективные сведения о среде безопасности, а также о ее качественных и количественных характеристиках. Иначе говоря, мониторинг среды безопасности повысит общий уровень деятельности органов и сил системы обеспечения национальной безопасности при использовании факторного анализа национальной безопасности, выражающего среду безопасности через конкретные показатели безопасности, сведенные в «матрицу»². «Матрица» показателей выступает главной информационной базой системы обеспечения национальной безопасности на любом уровне, построение которой в каждой сфере жизнедеятельности на основе экспертных оценок и эмпирической информации представляет собой трудоемкий процесс.

Например, такой вид национальной безопасности, как экономическую безопасность можно охарактеризовать через определенные пороговые показатели, выход за пределы которых означает появление реальных угроз. Пороговыми показателями могли бы служить: доля расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов госбюджета (допустимое пороговое значение - 20%); уровень инфляции за прошедший год ; объем валового внутреннего продукта ; доля инвестиций в ВВП (25%); показатель удельного веса россиян с денежными доходами ниже прожиточного минимума во всем населении страны (25%); соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения страны; уровень безработицы в стране и др³.

Однако в значительной степени на уровень национальной безопасности, состояние жизненно важных интересов личности, общества, государства и характер угроз этим интересам оказывают **внутренние факторы**. В настоящее время существенно

¹ См.: Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов/ А.В.Возжеников, общ.ред. М.: РАГС, 2005.С.447-455.

² См.: Возжеников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 200; Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. Изд. 2-е, перераб. М., 2000.

³ См.: Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов/ А.В.Возжеников , общ.ред.М.: РАГС, 2005.С.448.

изменилось геополитическое положение Российской Федерации. Размеры и освоенность территории страны, протяженность и состояние государственных границ, характер отношений с сопредельными странами, геостратегическая инфраструктура составляют группу геополитических факторов внутренней безопасности России¹. На геополитическое состояние нашей страны неблагоприятное влияние оказывают: демографические факторы, снижение рождаемости, диспропорция в половозрастных характеристиках населения, процессы старения населения, увеличение миграции русских из автономных республик; незащищенность большей части государственной границы и др. Разумеется, национальная безопасность страны зависят от количества и качества населения. Заметим, что на протяжении многих столетий с XIII в. по XX в. в России наблюдался демографический подъем, и только с середины 60-х годов XX в. население страны стало уменьшаться. Такое снижение численности обусловлено, прежде всего, падением рождаемости и увеличением смертности². По данным статистики³ численность постоянного населения Российской Федерации на 1 декабря 2003г. составила 144,2 млн.чел. и с начала года уменьшилась на 767, 6 тыс. чел (0,5%). Представляется, что в связи с этим в Послании Федеральному Собранию РФ 2006г. Президент Российской Федерации определил пути решения проблемы экономического и социального развития страны: «Первое - снижение смертности. Второе – эффективная миграция. И третье – повышение рождаемости»⁴.

Деятельность всех правоохранительных органов направлена на обеспечение национальной безопасности, предотвращение опасностей и угроз в пределах установленной им компетенции. Коренные перемены, происходящие в России, особенно в правоохранительной сфере, новые политические и экономические реалии, оказывают существенное влияние на состояние правопорядка по его

¹ См.: Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методологи исследования и политика обеспечения. М., РАГС, 2002. С.215.

² См.: Апазов А.Д. Выступления в аппарате Совета безопасности РФ.1997.

³ См.: Вопросы статистики. №2, 2004г.

⁴ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации.// Российская газета. 11 мая 2006. №97.

обеспечению¹. Социально-экономическое положение в России характеризуется ежегодными статистическими данными².

К основным факторам экономического, социального и правового характера, оказавшим в последнее время особое влияние на состояние правопорядка следует отнести: во-первых, ошибки и просчеты осуществляемых в России реформ, которые способствовали криминализации экономики, резкому социальному расслоению общества, снижению качества жизни значительной части населения при отсутствии действенной системы социальной поддержки малоимущих; во-вторых, деятельность зарубежных спецслужб, транснациональных преступных сообществ, отдельных политических сил по ослаблению России; в-третьих, открытость способствовала проникновению на территорию страны антиобщественных элементов; в-четвертых, отсутствие достаточно полной законодательной базы правоохранительной деятельности; в-пятых, недостаточная эффективность деятельности правоохранительных органов в силу отсутствия их координации, оттока профессиональных кадров, низкого профессионализма и исполнительской дисциплины сотрудников, нерешенность проблем правового, материально-технического, финансового, кадрового и социального обеспечения; в-шестых, коррумпированность в системе, распространенность различного рода злоупотреблений и нарушений законности. Например, серьезной угрозой экономической безопасности России является криминализация хозяйственной деятельности, вызванная ростом безработицы, сращиванием части чиновников государственных органов с организованной преступностью, возможностью доступа криминальных структур к управлению определенной частью производства, ослаблением системы государственного контроля³.

Деятельность правоохранительных органов в значительной степени определяется той социальной средой, в которой эта

¹ См. подробнее: Зубов И.Н., Смирный А.А., Петров В.М. О состоянии борьбы с преступностью и об укреплении правопорядка в Российской Федерации в современных условиях: Аналитические материалы / Под ред. П.Т. Маслова. М., 1996.

² См.: Вопросы статистики. №2. 2004г.

³ Российская газета. 1996. 14 мая.

деятельность осуществляется. Как правило, совокупность общественных реалий, в которой разворачивается деятельность органов внутренних дел, в специальной литературе обозначается понятием «оперативная обстановка». Многие ученые считают, что понятие «оперативная обстановка» является понятием профессиональным, абстрактным на уровне прикладного ведомственного звена¹. Под этим понятием часто понимается совокупность значимых для организации деятельности органов внутренних дел факторов и условий, в которых они реализуют свои правоохранительные и правоприменительные функции². При этом существуют различные точки зрения по поводу содержания рассматриваемой дефиниции³.

Мы согласны с мнением А.А.Прохожева, что обеспечение национальной безопасности определяется как система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия интересов личности, общества и государства и угроз этим интересам как внутренних, так и внешних⁴. Поэтому на состояние оперативной обстановки и тенденцию ее изменения в современных условиях оказывают значительное влияние: политические силы с определенными задачами и способами их достижения; изменения в экономике страны; социальные изменения в обществе; изменения на международном и религиозном уровнях; состояние здоровья населения и тенденции в его структуре; криминализация в обществе и экономике; возникновение вооруженных конфликтов; состояние сил безопасности и другие. Сегодняшняя оперативная обстановка определяется следующими факторами: наличием кризисных явлений в стране; разнообразием угроз для личности, общества и государства; снижением жизненного уровня населения; неопределенностью экономических,

¹ См. напр.: Ипакян А.П. Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: Учебное пособие. М., 1982. С. 20-23; Основы управления в органах внутренних дел: Учебник /Под ред. А.П.Коренева. М.: МЮИ МВД России, Щит-М, 2000.С.51-52.

² См.: Иванов Н. Н. Система изучения оперативной обстановки на территории республики, края, области . М., 1981. С. 6.; Ипакян А. П. Организация и методика слежения за оперативной обстановкой, ее изучение и оценка . М., 1986. С. 4.

³ См.: Мурашов В.И. Оперативная обстановка: содержание, понятие //Информационный бюллетень УВД Леноблгорисполкома. 1971. № 19-20. С. 144; Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР,1981. С.52-53; Хрипков М.П. Внутренние угрозы национальной безопасности России. Сущность, структура. Дисс...докт.социолог.наук. М., 2004. С.78-82

⁴ См.: Прохожев А.А. Национальная безопасность: к единому пониманию сути и терминов./ Безопасность. 1995. №9. С.11.

социальных ориентиров; ослаблением силовых структур при отсутствии полного правового регулирования их деятельности; наличием противоречий между федеральным центром и регионами и другие.

Факторы и условия, составляющие оперативную обстановку, можно представить как два взаимодействующих и взаимообусловленных блока информации: внешние и внутренние. К внешним условиям и факторам относятся компоненты, характеризующие правопорядок, как объект воздействия системы. Это: географические, политические, социально-экономические и демографические характеристики обслуживаемой территории; установки концептуальной среды, определяющие общие социально-политические задачи, основные направления и характер деятельности государственных и общественных организаций по поддержанию правопорядка, а также состояние и деятельность государственных органов и общественных организаций, взаимодействующих в поддержании правопорядка. Причем при криминологическом подходе к перечисленным факторам добавляются другие факторы: социальные и социально-психологические (ослабление традиционных форм социального контроля над отдельной личностью в связи с урбанизацией, акселерация, алкоголизация и наркотизация населения); организационно-правовые (принятие законов, предусматривающих усиление уголовной ответственности за совершение тяжких преступлений; принятие актов об амнистии; практика помилования и т.д.)¹.

К внутренним условиям и факторам относятся компоненты, отражающие состояние системы обеспечения национальной безопасности, т.е. структуру, штатную численность и укомплектованность личным составом, расстановку сил и средств, техническую оснащенность и т.д., а также деятельность системы по поддержанию правопорядка (раскрываемость преступлений, розыск преступников, выявление правонарушений, их профилактика, административная практика, качество расследования и пр.).

¹ См. Аванесов Г.А. Криминологическое прогнозирование. М., 1972. С.2-08-218.

Эти условия и факторы представляют собой как бы «функциональные зоны»¹, в которых концентрируются основные внутренние проблемы эффективности деятельности системы. Можно также дифференцировать эти зоны: во-первых, организация процессов управления, включающая в себя сбор, систематизацию, обобщение, анализ и распределение осведомительной и командной информации; во-вторых, организационные структуры, через которые реализуется компетенция органа внутренних дел, обеспечивается соблюдение принципов разделения труда, управляемость организации; в-третьих, сложившаяся в данном органе внутренних дел совокупность правил и процедур подготовки, прохождения, утверждения и реализации управленческих решений, в обобщенном; в-четвертых, социальное наполнение организации, кадровое обеспечение ее функционирования; в-пятых, материально-ресурсное обеспечение функционирования организации.

Кроме того, оперативная обстановка может быть стабильной и нестабильной. С точки зрения обеспечения национальной безопасности, стабильной оперативную обстановку следует считать, если сохраняется баланс национальных интересов. Нестабильная оперативная обстановка имеет место при обострении противоречий в различных сферах жизнедеятельности, приводящая к дисбалансу жизненно важных интересов личности, общества и государства.

При определении оперативной обстановки некоторыми авторами рассматривается понятие «среда» в триаде «орган внутренних дел - преступность – среда», где оперативная обстановка является частью среды². В. Н. Садовский в отношении понятия «среды» системы, писал, что «это не просто взаимосвязь остального мира с некоторым объектом (системой), а выделенная взаимосвязь, без рассмотрения которой исследовать данную систему невозможно»³. Иначе говоря, он применил отдельные положения кибернетики, рассматривающей систему как относительно замкнутую часть какой-либо среды, связанную с ней «входами» и «выходами»⁴. Однако мы

¹ См.: Зубов И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России. Автореф. дис.докт.юрид.наук. СПб, 1999.

² См.: Ипакян А.П. Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: Учебное пособие. М., 1982. С. 21-22.

³ Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 211.

⁴ См.: Основы кибернетики. М.: Экономика, 1974. С.25-26.

рассматриваем не «машинную», а социальную систему обеспечения национальной безопасности, в которой внутренняя среда организации системы (органы законодательной, исполнительной, судебной власти; государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане) неотъемлемо связана с внешней средой (экономическая, общественная, оборонная, информационная, экологическая и другие виды безопасности). Поэтому применение только кибернетического подхода при изучении системы обеспечения национальной безопасности представляется недостаточным. К тому же внутреннюю среду следует рассматривать как динамическую часть организации, которая для обеспечения эффективного функционирования организации должна чутко реагировать на факторы внешней среды¹. Функционирование любой социальной системы зависит, во-первых, от факторов внешней и внутренней среды, которые способствуют или угрожают ее существованию; во-вторых, от способности ее руководителей к анализу этих факторов, их учету при определении стратегии и тактики деятельности и развития системы.

В самом широком смысле слова внешнюю среду можно было бы рассматривать как всю Вселенную, но такой подход на наш взгляд затрудняет решение научных и прикладных задач. Следовательно, при исследовании внешней среды ее необходимо ограничивать определенной совокупностью факторов, непосредственно связанных с той или иной социальной деятельностью. Основанием для определения значимости определенных внешних факторов и выделения их для анализа, может быть уровень опасностей и угроз, которые эти факторы могут создавать для социальной организации. В нашем случае это факторы, создающие опасности и угрозы для системы обеспечения национальной безопасности, в общем, и для МВД России, в частности. При этом необходимо учитывать, что опасности и угрозы постоянно изменяются, а перерастание опасностей в угрозы всегда имеют возможность обратного перехода угроз в опасности. При накоплении соответствующего комплекса изменений (снижение уровня риска, утрата субъектом уровня способности нанести ущерб, достижение между сторонами определенного компромисса и др.) явная угроза может обратно трансформироваться в опасность. При этом

¹ См.: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 1992. С.89.

возвратный процесс не разрешает проблемы угрозы, а лишь откладывает их решение на будущее, к чему должна быть готова система обеспечения национальной безопасности. Следует также иметь в виду, что внутренние угрозы во многом способствуют порождению внешних угроз национальной безопасности, т.к. подрывают, ослабляют государство и провоцируют внешние агрессивные силы, находящиеся в стадии потенциальной опасности. Кроме того, внешние угрозы способны возбудить, катализировать внутренние опасности, способствовать их превращению в угрозы. Так, например, исламский фундаментализм, ваххабизм стал внутренней угрозой России благодаря активной поддержке со стороны исламского фундаментализма других стран.

На основе анализа научной литературы факторы можно классифицировать следующим образом: политические, юридические, экономические, техногенные, социально-культурные, преступность и правонарушения. При всей своей неоднозначности оценок, происходящих в России перемен, можно практически безусловно, констатировать определенную политическую стабильность как в сфере собственно политических институтов России, так и в отношении к ним общества¹. Тем не менее, правоохранительные органы «чувствительны»² к действию политических факторов, поскольку идеологически и организационно непосредственно ориентированы на поддержание существующей политической системы. Влияние политических факторов на деятельность органов внутренних дел проявляется через политико-правовые идеи, которые формируют политическую и правовую системы, определяют правовую политику и методы ее реализации; отдельные направления подсистемы правовой политики (уголовная, криминологическая, пенитенциарная политика).

Основным фактором воздействия на функционирование системы является преступность. При этом некоторыми авторами

¹ 7 См.: Теория управления : Учебник/ Под общ. ред. А.Л.Гапоненко, А.П.Панкрухина. М.: РАГС, 2004. С.66-67.

² См.: Правовая система общества: (общая часть): Курс лекций / Под общей ред. В.К. Бабаева. - Н.Новгород, 1993. С.86; Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 80.

рассматриваются прямое и косвенное воздействие преступности¹. Прямое воздействие преступности на систему связано с количеством регистрируемых преступлений, особенно тяжких; совершенствованием способов их совершения и сокрытия; организованным характером преступности. Это в свою очередь влечет за собой повышение интенсивности работы сотрудников, а также степени риска при пресечении преступлений и задержании преступников. Косвенное влияние преступности может выражаться в деморализации сотрудников и коррупции.

В заключение подчеркнем, что: во-первых, нет ни одного фактора, который однозначно определил бы динамику роста преступности, т.е. наибольший эффект дает не конкретный фактор, а неблагоприятное сочетание нескольких факторов; во-вторых, факторы детерминируют преступность, проходят через личность, т.е. для конкретной личности характерны конкретные факторы противоправного действия.

Факторы, представленные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности. Поэтому актуальным является вопрос поиска оптимальных путей повышения эффективности деятельности всех субъектов обеспечения национальной безопасности, в том числе органов прокуратуры.

Разумеется, организационное построение системы обеспечения национальной безопасности России невозможно без информации о совокупной среде безопасности на различных уровнях: федеральном, региональном, муниципальном². Для реализации мероприятий по защите национальных интересов важно иметь объективные сведения о среде безопасности, а также о ее качественных и количественных характеристиках. Иначе говоря, мониторинг

¹ См.: Зубов И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России. Дисс...докт.юрид.наук. СПб, 1999.

² См.: Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов/ Под общ.ред. А.В.Возженикова. М.: РАГС, 2005.С.447-455.

среды безопасности повысит общий уровень деятельности органов и сил системы обеспечения национальной безопасности при использовании факторного анализа национальной безопасности, выражающего среду безопасности через конкретные показатели безопасности, сведенные в «матрицу»¹. Факторный анализ представляет собой подбор критериев «матрицы» факторов и алгоритмов поиска экстремумов этих критериев. «Матрица» показателей выступает главной информационной базой системы обеспечения национальной безопасности на любом уровне, построение которой в каждой сфере жизнедеятельности на основе экспертных оценок и эмпирической информации представляет собой трудоемкий процесс.

Такой набор критериев представлен в Стратегии национальной безопасности в виде основных характеристик состояния национальной безопасности: уровень безработицы (доля от экономически активного населения); децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения); уровень роста потребительских цен; уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта; уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта; уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники; уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами².

Факторы, влияющие на деятельность прокуратуры

Деятельность прокуратуры в значительной степени определяется той социальной средой, в которой эта деятельность осуществляется, так как социальная сфера связана многообразными сильными прямыми и обратными связями со всеми остальными сферами функционирования общества. Именно в социальной сфере зарождаются те противоречия, которые негативно сказываются на всем обществе, и в первую очередь на системе национальной безопасности. К основным социальным факторам, влияющим на состояние национальной безопасности, можно отнести:

¹ См.: Возжеников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000; Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. Изд. 2-е, перераб. М., 2000.

² Указ Президента РФ от 12 мая 2009г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009, N 20. Ст. 2444.

социальное настроение, социальные интересы, социальную структуру общества, социальные ценности, социальную политику государства.

Представляется важным исследование факторов, оказывающих как непосредственное, так и косвенное влияние на деятельность прокуратуры как субъекта обеспечения национальной безопасности, т.е. использование факторного анализа. В системных исследованиях национальной безопасности это заключается в том, чтобы определить число, размер и природу наиболее существенных и относительно независимых функциональных характеристик национальной безопасности в целом и безопасности отдельных ее объектов как базовых параметров системы национальной безопасности (факторов национальной безопасности).

Основная цель деятельности прокуратуры заключается в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства¹. Как известно, законность выступает в качестве всеобщей конституционной обязанности соблюдать законы (ч.2 ст.15 Конституции Российской Федерации). Законность является важнейшим обязательным принципом правового государства, без строгого соблюдения которого механизм государства не сможет эффективно осуществлять поставленные перед ним задачи, обеспечивать правовой порядок в обществе. В результате действия законности в обществе складывается правовой порядок, являющийся целью правового регулирования общественных отношений. Ядро законности составляет конституционная законность, которая направляет и организует, а также идеологически обеспечивает правовой режим в масштабах всего государства.

Исходя из структуры законности, включающей теоретико - методологическую основу; нормативную правовую основу в виде системы действующего законодательства; законопослушное поведение всех субъектов права; гарантии законности, можно выделить основные признаки законности:

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»//СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

1) Наличие действующего законодательства в виде системы официально признанных в государстве источников права.

2) Система социальных и юридических требований правомерного поведения субъектов правовых отношений.

3) Государственная обязательность и гарантированность требований правомерного поведения.

4) Строгий режим юридической реализации правовых норм как критерий законности.

Из этого следует, что к факторам, являющимся источниками угроз национальной безопасности в сфере укрепления законности, и, следовательно, обуславливающими деятельность прокуратуры, можно отнести:

1) принятие нормативных актов, нарушающих нормы Конституции Российской Федерации;

2) отсутствие ряда важных конституционных федеральных законов и федеральных законов;

3) издание подзаконных нормативных актов, противоречащих федеральным законам;

4) несоответствие региональной системы права федеральной;

5) невыполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации;

6) низкий уровень правового воспитания и правовой культуры общества.

Поэтому главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности, а, значит, основными направлениями деятельности органов прокуратуры на долгосрочную перспективу должны стать: усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности; совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом; повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан; расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Важно также рассматривать факторы, определяющие закономерности организации процесса управления при обеспечении национальной безопасности, объединив их в три множества по принципу принадлежности к порождающим их источникам:

1) факторы, обусловленные действием фундаментальных законов природы, на основании которых создаются средства управления;

2) факторы, обусловленные практикой применения систем управления;

3) факторы, обусловленные особенностями сложившейся обстановки¹.

Факторы третьего множества представляют наибольший интерес, поскольку они влияют на все системы управления, в том числе на систему управления органов прокуратуры. Эти факторы можно представить в виде двух взаимодействующих и взаимообусловленных блока информации: внешние и внутренние. К внешним факторам относятся компоненты, характеризующие правопорядок (географические, политические, социально-экономические, демографические и другие характеристики). Например, прокуратура как правоохранительный орган «чувствительна»² к действию политических факторов, поскольку идеологически и организационно непосредственно ориентированы на поддержание существующей политической системы. К внутренним факторам относятся: компоненты, отражающие состояние органов прокуратуры (структура, штатная численность, укомплектованность личным составом, расстановка сил и средств, материально-техническая оснащенность и т.д.); деятельность системы прокуратуры по обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Именно эти факторы, представляющие собой так называемые «функциональные зоны»³, концентрируют основные внутренние проблемы эффективности деятельности как всей системы обеспечения национальной безопасности в целом, так и прокуратуры в частности.

Таким образом, исследование факторов, оказывающих влияние на деятельность прокуратуры как субъекта обеспечения национальной безопасности, позволяет повысить уровень

¹ См.: Мирошниченко В.М. Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. М.: Экзамен, 2002. С.83-84.

² См.: Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 80.

³ См.: Зубов И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России. Автореф. дис...д-ра юрид.наук. СПб, 1999.

обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
органами прокуратуры.

10. Государственная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Понятие государственной системы обеспечения национальной безопасности.

В основе всей системы обеспечения национальной безопасности

Российской Федерации (СОНБ) должна быть определенная теоретическая и законодательная база. Не менее важно определить основные элементы СОНБ, которыми являются объекты и субъекты обеспечения безопасности, иерархию управления и систему координации на всех уровнях. При выполнении этих условий и наличии информационного обеспечения СОНБ должна иметь определенную структуру, адекватно отражающую диапазон реальных и потенциальных опасностей и соответствующие им виды безопасности²⁴⁰.

СОНБ может быть сформирована только с использованием правовых средств, так как именно право обеспечивает ее эффективное функционирование, согласованность элементов, четкость работы механизма их взаимодействия. В СОНБ выделяются два основных аспекта: наличие оптимальной на данный период совокупности соответствующих структур и определенного процесса принятия и реализации решений по этим вопросам.

СОНБ представляется как механизм, позволяющий преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность конкретных государственных структур, общественных объединений и граждан на основе действующего законодательства²⁴¹.

Сформированная СОНБ осуществляет реализацию национальных интересов и противодействие угрозам национальной безопасности. Потенциал такой системы должен соответствовать следующим параметрам: необходимая надежность,

²⁴⁰

См.: АКардашоваШаваев А.К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура// Безопасность. №1-2. 2002. С.178.

²⁴¹

Кардашова И.Б. Механизм обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: сущность, задачи и пути совершенствования» // Право и политика, 2005. № 2. С. 87.

обеспечивающая выполнение функций системы в полном объеме; разумная достаточность, ограниченная возможностями государства формировать и содержать систему безопасности. Противодействие угрозам системы зависит от характера угрозы и представляет собой профилактику или прямое воздействие, для чего определяются силы, средства и методы.

С учетом того, что «система - упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство», следует признать, что процесс формирования и надежного функционирования СОНБ России осложнен отсутствием правового определения в Федеральном законе «О безопасности». В Стратегии национальной безопасности «система обеспечения национальной безопасности» определена как «силы и средства обеспечения национальной безопасности».

Во многих научных работах понятия «система национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности» отождествляются²⁴², однако их следует различать. Система национальной безопасности - это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз; СОНБ - организационная система органов, сил, средств, различных организаций, граждан, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности. Можно представить систему национальной безопасности в виде совокупности элементов, которые сами по себе представляют относительно независимые, саморазвивающиеся системы: угрозы национальной безопасности; национальные интересы; СОНБ.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года применен чисто институциональный подход к СОНБ, при котором представлены только государственные органы и организации как «силы и средства обеспечения национальной безопасности». При этом силами обеспечения национальной безопасности являются «Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы

²⁴²

См., напр.: Костенко Н.А. Философия безопасности. Новосибирск, 1998 и др.

государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации; средствами обеспечения национальной безопасности - «технологии, а также технические программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи и приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению».

Такое представление является неполным. При этом подходе отсутствует такой элемент системы, как граждане, участвующие в обеспечении национальной безопасности. СОНБ России следует рассматривать в виде совокупности государственной и негосударственной (общественной) системы, или формальной и неформальной²⁴³. Первая – это институты, принимающие участие в процессе выработки и реализации решений в области национальной безопасности, разделяющиеся на организации (исполнительные, законодательные, судебные) и граждан (физические лица). А неформальную часть составляют средства массовой информации, общественность (включая частных лиц), способные оказать влияние на формирование и реализацию обеспечения национальной безопасности.

Виды органов государственной власти, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности

Основу государственной СОНБ составляют соответствующие органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Они реализуют меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства. При этом граждане, общественные и иные организации и объединения также являются субъектами обеспечения безопасности, обладающими правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством России. Как мы уже отмечали, это закреплено в ст. 2 Федерального закона «О

²⁴³

См., напр.: Пирумов В.С. Стратегия выживания социума. Системный подход в исследовании проблем геополитики и безопасности. М., 2003. С. 373.

безопасности», где одним из основных принципов обеспечения безопасности определено взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями и гражданами, а также в ч. 4.ст. 4: «граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности».

Разделение власти осуществлено по горизонтали - на законодательную, исполнительную и судебную; по вертикали - на федеральную, власть субъектов Федерации и местного самоуправления. Организационная структура государственного управления призвана реально обеспечивать права и свободы граждан, т.к. народ носитель суверенитета и единственный источник власти (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

В обеспечении национальной безопасности важна роль каждой из ветвей государственной власти, особенно при реализации правоохранительной функции. *Законодательная власть*: во-первых, определяет компетенцию органов обеспечения правопорядка в государственной системе; во-вторых, законодательно формулирует правовые основы обеспечения правопорядка; в- третьих, определяет правовой статус участников общественных отношений в качестве субъектов права; в-четвертых, предусматривает юридическую ответственность за неправомерное поведение лиц, являющихся субъектами права. *Исполнительная власть* непосредственно осуществляет государственное управление в сфере национальной безопасности, в частности в обеспечении правопорядка. *Судебная власть*: во-первых, признает и восстанавливает субъективное право, возникающее в результате действия правопорядка; во-вторых, констатирует наличие факта нарушения правопорядка и определяет меры государственного воздействия на правонарушение; в-третьих, является гарантом защиты конституционных прав и свобод граждан.

Роль *прокуратуры* состоит в обеспечении исполнения законодательства о национальной безопасности всеми субъектами ее обеспечения как неременном условии эффективности этой деятельности. При сопоставительном анализе этого и других

положений Стратегии с основополагающими нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нетрудно заметить практически полное совпадение содержания национальной безопасности с целями и задачами прокуратуры, ее функциями посредством их обеспечения через общеправовые категории законности и правопорядка.

Наиболее четким для представления сущности сложной СОНБ является рассмотрение органов государственной власти Российской Федерации по их функциям в области обеспечения национальной безопасности. В *первую группу* входят органы, основные функции которых связаны с обеспечением безопасности; во *вторую* - органы, специально созданные для обеспечения безопасности; в *третью* - комитеты палат Федерального Собрания России, занимающиеся вопросами безопасности; в *четвертую* - органы, задачи которых заключаются в выявлении и устранении внутренних и внешних угроз безопасности.

К первой группе относятся Президент РФ и Правительство РФ.

Президент Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Президент Российской Федерации как глава государства является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном ст. 80 Конституции РФ порядке Президент принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

На Президента Конституцией Российской Федерации возложена задача обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными и судебными органами, их согласованное функционирование и взаимодействие. «Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, он нормотворчеством, управляет, разрешает споры, осуществляет конституционный контроль, иными словами, выступает

активным «творцом» правового порядка, проводником реформ, в том числе в правоохранительной сфере»¹.

Согласно ст. 8 Федерального закона «О безопасности» Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности; утверждает стратегию национальной безопасности и иные концептуальные и доктринальные документы; формирует и возглавляет Совет Безопасности; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет; вводит на территории России или ее отдельных местностях чрезвычайное положение; принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму; решает вопросы, связанные с обеспечением защиты информации и государственной тайны, населения от чрезвычайных ситуаций; осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами.

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России²⁴⁴; определяет основные направления военной политики РФ; утверждает военную доктрину Российской Федерации²⁴⁵; осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации; в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России, возникновения вооруженных конфликтов, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории страны военное положение; утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса и другие задачи. Таким образом, полномочия Президента Российской

²⁴⁴

См.: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне».

²⁴⁵

См. Военную доктрину Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. N 706.

Федерации по обеспечению национальной безопасности распространяются на все ее сферы. При этом главными для него являются вопросы государственной и общественной безопасности; обороны; экономической безопасности, включая оборонно-промышленный комплекс; безопасности в социальной сфере; информационной безопасности; деятельность в международной сфере.

Правительство Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности

Правительство Российской Федерации согласно Конституции РФ (ст.110) осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации самостоятельно, руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации²⁴⁶.

В соответствии со ст.10 Федерального закона «О безопасности» Правительство Российской Федерации: участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет; организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности; осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» конкретизирует полномочия Правительства по обеспечению обороны и государственной безопасности России. Согласно ст.20 этого закона Правительство Российской Федерации

²⁴⁶

См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Ст.2.

организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности; принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации; руководит гражданской обороной.

Обеспечение экологической безопасности является составной частью полномочий Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды (ст. 18 Закона), а полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью (ст. 19 Закона) предполагают, в частности, участие Правительства Российской Федерации в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Совет Безопасности Российской Федерации как важнейший орган государственной системы обеспечения национальной безопасности

Ко второй группе органов относится Совет Безопасности Российской Федерации (СБ), правовой статус которого согласно ст.83 Конституции Российской Федерации должен определяется федеральным законом, который, к сожалению, не принимается уже 15 лет²⁴⁷.

СБ Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-

²⁴⁷

На это обстоятельство неоднократно обращалось внимание в информационно-аналитических докладах, подготовленных Генеральному прокурору РФ Научно-исследовательским институтом Академии Генеральной прокуратуры РФ (см., напр.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации за 2003г. М., 2004. С. 104; за первое полугодие 2005г. М., 2005. С. 68).

технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности²⁴⁸.

Согласно ст.14 Федерального закона «О безопасности» основными задачами СБ Российской Федерации являются:

обеспечение условий для осуществления Президентом РФ полномочий в области обеспечения безопасности;

формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

подготовка предложений Президенту Российской Федерации о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения безопасности;

оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Возглавляет и формирует СБ в соответствии с Конституцией России и Федеральным законом «О безопасности» Президент РФ. В состав СБ входят: Председатель СБ, которым по должности является Президент России; Секретарь СБ; постоянные члены СБ и члены СБ, включаемые в состав СБ и исключаемые из него Президентом по представлению Секретаря СБ. Секретарь СБ входит в число постоянных членов СБ.

²⁴⁸

Федеральный закон от 26 февраля 1997г. N 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». Федеральный закон «О безопасности». Ст.13.

Полагаем, что в Федеральном законе «О безопасности» в положении, определяющем состав СБ, необходимо отразить право назначать постоянных членов СБ Президентом России из числа руководителей федеральных министерств и ведомств, участвующих в обеспечении национальной безопасности (Министерство обороны, ФСБ, МВД, СВР, МИД, Минюста, Министерства финансов Российской Федерации). Иные должностные лица могут быть утверждены Президентом РФ в качестве членов СБ. Также в законе следует закрепить, что постоянными членами СБ являются Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы Российской Федерации, а также представители субъектов Федерации и другие должностные лица в зависимости от содержания рассматриваемых вопросов.

Важной задачей СБ является координация деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности. СБ координирует деятельность ведомств, но не вмешивается в осуществление их функций. Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности СБ осуществляет аппарат СБ.

Поскольку СОНБ разветвлена по многим функциональным направлениям, то для принятия решений в области национальной безопасности она предполагает создание ряда межведомственных уровней, в качестве которых выступают различные межведомственные комиссии при Президенте и Правительстве РФ. СБ в соответствии с основными направлениями его деятельности образует межведомственные комиссии²⁴⁹: по проблемам стратегического планирования; по безопасности в экономической и социальной сфере по общественной безопасности, по экологической безопасности, по информационной безопасности и др.

С учетом специфики деятельности определенной комиссии утверждаются конкретные положения о межведомственных комиссиях. В частности, на межведомственную комиссию по общественной безопасности возлагаются: анализ, оценка и

²⁴⁹

Указ Президента РФ от 28 октября 2005г. №1244 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации».

прогнозирование состояния преступности, коррупции и иных противоправных явлений в целях обеспечения общественной безопасности; рассмотрение проектов федеральных целевых программ, направленных на борьбу с преступностью, коррупцией и обеспечение общественной безопасности, оценка их эффективности; изучение зарубежного опыта борьбы с преступностью и коррупцией и другие функции. Генеральный прокурор Российской Федерации входит в состав этой комиссии по должности с учетом задач и функций, возложенных законом на прокуратуру.

Межведомственные комиссии СБ являются основными рабочими органами СБ. В зависимости от возлагаемых на них задач они могут создаваться по функциональному или региональному признаку на постоянной или временной основе. Постоянные межведомственные комиссии осуществляют подготовку предложений и рекомендаций СБ по основным направлениям государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, являются одним из механизмов координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, других государственных органов по выполнению федеральных целевых программ и решений СБ.

В случае необходимости выработки решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации СБ может создавать временные межведомственные комиссии. Межведомственные комиссии и аппарат СБ осуществляют задачи, определенные законодательством²⁵⁰. В аппарате СБ временно или постоянно работают эксперты, которые специализируются по определенным проблемам²⁵¹. В целях научно- методологического

²⁵⁰ Положение об аппарате Совета безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 07.06.2004 №726.

²⁵¹ См.: Исследования по безопасности/ Под ред. Никанорова С.П., М.: Концепт, 1998. С.62-63.

обеспечения деятельности СБ образован Научный совет при Совете Безопасности Российской Федерации²⁵².

Федеральном законе «О безопасности» отмечается, что в целях реализации задач и функций СБ Президентом РФ могут создаваться рабочие органы СБ и аппарат СБ. На наш взгляд, следует дополнить закон положением о том, что межведомственные комиссии СБ создаются и работают на общественных началах как единая система с общими организационными основами и принципами с целью координации на межведомственном уровне изучения проблем обеспечения национальной безопасности и подготовки предложений по их решению. Однако отсутствие координации деятельности межведомственных комиссий между собой обуславливает параллелизм и дублирование предложений по решению проблем безопасности. Представляется целесообразным создание определенного органа централизованного управления межведомственными комиссиями при СБ.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «О безопасности» решения СБ принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными членами СБ в порядке, определяемом Президентом РФ.

Межведомственные комиссии могут играть роль органа по коллегиальной выработке долгосрочных и среднесрочных политик в области обеспечения различных аспектов безопасности. Однако установленная периодичность заседаний комиссий не позволяет рассматривать их в качестве органов выработки оперативных решений и даже краткосрочных политик.

Комитеты Федерального Собрания России в системе обеспечения национальной безопасности

Самостоятельную *третью группу* структур составляют *комитеты Федерального Собрания России*, занимающиеся вопросами национальной безопасности.

Не вызывает сомнений, что национальную безопасность невозможно обеспечить без надежной законодательной основы,

²⁵²

Положение о Научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 19 февраля 2005г. №182; от 21 января 2011г. №73.

надежного государственного контроля и надзора за исполнением законов. Именно законодательство призвано создать в стране такой правовой режим, который наилучшим образом способствует обеспечению национальной безопасности. Его реальным претворением в жизнь должны заниматься все соответствующие государственные структуры, включая прокуратуру.

Законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации формирует *Федеральное Собрание Российской Федерации*. Из его материалов следует, что «законодательная основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создана, активно реализуется и постоянно совершенствуется. Приняты федеральные законы, направленные на борьбу с терроризмом и экстремизмом, на противодействие коррупции и незаконной миграции, обеспечение экономической, информационной и иной безопасности»²⁵³.

Необходимо учитывать, что оборона и безопасность (ст. 71 Конституции) находятся в ведении Российской Федерации, а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72) только отдельные вопросы обеспечения национальной безопасности, а именно: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и др.

В системе государственных органов Федеральное Собрание РФ обладает конституционно закрепленными контрольными парламентскими полномочиями. Например, утверждение Указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения; назначение на соответствующие должности кандидатур, предлагаемых Президентом РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности» (ст.9) Совет Федерации РФ: рассматривает принятые Государственной Думой РФ федеральные законы в области обеспечения безопасности; утверждает указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения.

²⁵³

См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»/ Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С.182.

Государственная Дума РФ принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности.

В соответствии со ст. 101 Конституции России на постоянной основе действуют комитеты по безопасности (в Государственной Думе) и по вопросам безопасности и обороны (в Совете Федерации) во взаимодействии с соответствующими подразделениями их аппаратов (информационно-аналитическим управлением Совета Федерации и аналитическим центром Государственной Думы). Так, в Совете Федерации имеются комитеты, связанные с решением вопросов обеспечения различных аспектов национальной безопасности: по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенного регулирования; делам СНГ; международным делам; вопросам безопасности и обороны; социальной политике; аграрной политике; вопросам науки и техники; экономической реформе, собственности и имущественных отношениях²⁵⁴. В Государственной Думе – комитеты по: конституционному законодательству и государственному строительству; гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; труду и социальной политике; бюджету и налогам; финансовому рынку; экономической политике и предпринимательству; собственности; промышленности; строительству и земельным отношениям; науке и наукоемким технологиям; энергетике, транспорту; обороне; безопасности; международным делам; делам СНГ и др.²⁵⁵

Федеральные органы исполнительной власти в системе обеспечения национальной безопасности

К *четвертой группе* относятся все министерства и ведомства, осуществляющие задачи по выявлению и устранению угроз национальной безопасности. К ним, прежде всего, можно отнести *федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ)*, являющиеся

²⁵⁴

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 14 января 1994г. «Об образовании комитетов Совета Федерации»//Российская газета, 26 января 1994г.; «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ»// СЗ РФ. 1996. №7. Ст.655.

²⁵⁵

Постановление Государственной Думы РФ «Об образовании комитетов Государственной Думы Федерального собрания РФ» // СЗ РФ. 2000. №4. Ст.361.

самой многочисленной группой органов обеспечения национальной безопасности. Они осуществляют реализацию законов, решений Президента и Правительства России в области национальной безопасности в пределах своей компетенции и разрабатывают нормативные правовые акты в этой области¹.

Функциональная значимость исполнительной власти в обеспечении национальной безопасности проявляется в следующем. Во-первых, исполнительная власть реализует наибольший объем правоприменительных полномочий в сфере национальной безопасности, поскольку в ее систему входят государственные органы, специально созданные для обеспечения национальной безопасности. Во-вторых, в систему исполнительной власти входят государственные органы, осуществляющие контроль над законностью и надзор за функционированием подведомственных им структур. В-третьих, органы исполнительной власти наделены широкими полномочиями в сфере административной юрисдикции²⁵⁶.

Как известно, понятие «исполнительная власть» введено в научный и практический оборот вместо понятия «государственное управление» Конституцией 1993 г., но само определение исполнительной власти отсутствует. Под исполнительной властью часто понимают систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение²⁵⁷. Однако многие органы исполнительной власти (особенно правоохранительные органы) используют в своей деятельности не только административное, но и уголовно - правовое, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное и другие виды принуждения. Именно эти органы составляют основные объекты прокурорского надзора за исполнением законов. Существуют различные понятия органов исполнительной власти. Иногда такие органы сами по себе признаются исполнительной властью (например, исполнительная власть представляется как «система органов государственного управления (правительство, министерства и

²⁵⁶

Указ Президента от 12 мая 2008г. №724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (от 04 января 2011 № 86).

²⁵⁷

См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С.31.

т.д.)»²⁵⁸. В российском законодательстве используются в качестве тождественных понятий: «орган исполнительной власти», «исполнительные органы», «государственные органы управления», «органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление». В ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации отмечается, что «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

Существуют различные мнения и об органах исполнительной власти местного самоуправления. Органы исполнительной власти по своей государственной природе отличаются от органов исполнительной власти местного самоуправления, а по функциональному назначению - от органов других ветвей государственной власти, а также от организаций, которые, как таковые, не являются субъектами управления (государственных предприятий, учреждений). Однако благодаря местному самоуправлению сохраняется системность государственного управления, поскольку оно занимает определенное место в организационной структуре государственного управления. С одной стороны местное самоуправление связано с населением, с другой - с органами государственной власти России и субъектов Федерации.

В ст. 11 Федерального закона «О безопасности» отмечается, что ФОИВ выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства Российской Федерации. На наш взгляд, в полномочия ФОИВ следует включить осуществление в пределах своей компетенции системы мероприятий по обеспечению национальной безопасности, а также представление в СБ необходимой информации и предложений по обеспечению национальной безопасности. Представляется также важным

²⁵⁸

См., напр.: Советский энциклопедический словарь. М., 1980.

законодательное закрепление обязательности рассмотрения
министерствами и ведомствами предложений и
рекомендаций, выработанных межведомственными комиссиями СБ.

В результате разделения функций систему ФОИВ можно представить как совокупность трех подсистем: органы, находящиеся в непосредственном ведении Президента Российской Федерации, и органы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства Российской Федерации (с отнесенными к подведомственности этих органов другими структурными звеньями управления); органы, находящиеся в непосредственном ведении министерств.

Система ФОИВ России представляет собой трехуровневую систему: федеральные министерства; федеральные службы и федеральные агентства. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента; функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, - постановлением Правительства РФ.

Федеральное министерство является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр). Федеральная служба является ФОИВ, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы России, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство является ФОИВ, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением

функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Руководители ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом России. Порядок взаимодействия между ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, а также порядок их взаимодействия с иными ФОИВ устанавливаются Президентом России. Положения о ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, утверждаются Президентом. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством России по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

К основным министерствам и ведомствам, напрямую связанным с решением вопросов обеспечения национальной безопасности России, относятся: Министерство обороны (МО), Министерство внутренних дел (МВД), Федеральная служба безопасности (ФСБ), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), Служба внешней разведки (СВР), Федеральная служба охраны (ФСО), Министерство иностранных дел (МИД), Государственная фельдъегерская служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральная таможенная служба, Федеральная миграционная служба, Федеральное агентство специального строительства, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации. Кроме того, к ним можно отнести такие министерства Российской Федерации, как Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство финансов, Министерство экономического развития и торговли,

Министерство юстиции, Министерство промышленности и энергетики, Министерство природных ресурсов. К основным органам обеспечения национальной безопасности следует также отнести Генеральную прокуратуру РФ и Верховный Суд России, так как они напрямую и универсально связаны с исполнением законов в деятельности по обеспечению безопасности личности, общества и государства.

Крупнейшим органом государственной системы обеспечения национальной безопасности является *Министерство обороны России*²⁵⁹. В соответствии с Положением МО России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами России. МО России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства.

Основными задачами Министерства обороны Российской Федерации являются:

- 1) выработка и проведение государственной политики в области обороны; нормативно-правовое регулирование в области обороны; нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и
- 2) подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;
- 3) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по

²⁵⁹

См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

4) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

5) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

6) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил; осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил; обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского

7) персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

8) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Вооруженные Силы РФ представляют собой государственную военную организацию, составляющую основу обороны России и предназначенную для отражения агрессии, направленной против страны, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории России, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами. Другие войска, воинские формирования и органы участвуют совместно с Вооруженными Силами России в отражении агрессии против государства в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации²⁶⁰. Министр обороны является постоянным членом СБ.

Основным органом оперативного управления войсками и силами флота МО России является Генеральный Штаб, в функции которого входит разработка планов применения Вооруженных Сил, мобилизационных планов, планов оперативного оборудования территории, предложений по военной доктрине и строительству

²⁶⁰

См.: Федеральный закон от 6 февраля 1997г. N 27-ФЗ «О внутренних войсках МВД РФ».

Вооруженных Сил. Он организует разведывательную деятельность в интересах обороны, мобилизационную подготовку, поддерживает необходимую военную готовность Вооруженных Сил, организует оперативную подготовку штабов и войск, осуществляет военно-научные исследования оперативно-стратегического характера²⁶¹.

Начальник Генерального Штаба является главным военным советником Президента России.

Согласно Военной доктрине для современной России с особой остротой стоит проблема обеспечения национальной безопасности в военной сфере²⁶².

Целью государственной политики Российской Федерации по военному строительству является построение системы военной безопасности государства, способной обеспечить эффективную оборону страны и вооруженную защиту жизненно важных интересов Российской Федерации. В этой связи, Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности остро ставится вопрос о том, что в законодательном обеспечении военной безопасности назрела необходимость разработки целостной системы военного строительства и регулирования взаимоотношений военной организации государства с обществом. При этом специалисты полагают: чтобы выйти на необходимый уровень решения приоритетных задач в области национальной безопасности в военной сфере, представляется крайне важным: провести своеобразную инвентаризацию (и даже ревизию с целью установления соответствия) как принятых и введенных в действие основополагающих документов, так и подготовленных или готовящихся к принятию документов.

Приоритетным направлением деятельности органов государственного управления военной сферой следует считать военную реформу, а в ней – реформу Вооруженных Сил с учетом

²⁶¹ Закон Российской Федерации «Об обороне». Ст.16.

²⁶² Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 №706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации».

реального социального, экономического, финансового, геополитического, внешнеполитического и иных аспектов положения страны, национально-психологических качеств российского общества, исторического опыта и вероятных перспектив развития военного дела в стране и в мире.

В интересах повышения эффективности государственного управления оборонной (военной) сферой необходимо обеспечить оптимизацию усилий научных и силовых структур, обобщить опыт перестройки военного образования в стране, обратив особое внимание на повышение его качественных параметров с учетом как отечественного, так и мирового опыта. В документах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечается, что «действующая сегодня нормативная правовая база военного строительства и функционирования военной организации государства нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии»²⁶³.

Несмотря на то что оборона страны обеспечивается всей совокупностью имеющихся в ее распоряжении средств, особое место принадлежит Вооруженным Силам, боевая мощь которых непосредственно направлена на сдерживание и пресечение агрессии²⁶⁴.

Одним из основных субъектов обеспечения национальной безопасности является Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции²⁶⁵. Деятельность системы МВД России неразрывно связана с жизнедеятельностью общества и государства, следовательно, формирование целей развития системы МВД России должно способствовать общему процессу развития целей обеспечения

²⁶³

См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2006г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»/ Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М., 2007. С.184, 185.

²⁶⁴

Макаренко И.К. Военная организация Российской Федерации (проблемы, пути решения). М., 2007. С. 24.

²⁶⁵

См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011г. №248 «Вопросы Министерства внутренних дел»//Рос. газ. 2011г. 2 марта.

национальной безопасности Российской Федерации, а во главе угла находится способность обеспечить безопасность и надежность общественных отношений²⁶⁶. МВД России осуществляет функции по обеспечению национальной безопасности в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, общественными объединениями, а также взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями.

В феврале 2011 г. принят новый Федеральный закон «О полиции»²⁶⁷, в котором представлено предназначение полиции - защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка, собственности; обеспечение общественной безопасности. Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Деятельность полиции осуществляется по основным направлениям: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; государственная защита потерпевших, свидетелей и

²⁶⁶

См., подробнее: Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. д-ра юрид. наук. М., 2007.

²⁶⁷

Федеральный закон от 7 февраля 2011г. №3-ФЗ «О полиции»// Рос. газ. №5401. 2011г. 8

иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Основными приоритетами для полицейских являются борьба с терроризмом, коррупцией и экстремизмом. Важной новацией закона о полиции является ст.9, в которой закрепляется, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан, а действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. Изменена профессиональная идеология органов внутренних дел – она становится действительно правоохранительной, полиция будет не «карающим мечом державы», а станет в первую очередь защищать права и свободы человека²⁶⁸.

Основными подразделениями центрального аппарата МВД России являются²⁶⁹: Главное командование внутренних войск; Следственный департамент; Главное управление вневедомственной охраны; Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; Главное управление по противодействию экстремизму; Главное управление собственной безопасности; Главное управление на транспорте; Главное управление уголовного розыска; Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; Департамент государственной службы и кадров; Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций; Департамент информационных технологий, связи и защиты информации; Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению; Департамент по финансово-экономической политике и

²⁶⁸

Фалалеев М. Полиция и Закон// Рос. газ. 2011. 10 февраля.

²⁶⁹

См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

обеспечению социальных гарантий; Договорно-правовой департамент; Организационно-аналитический департамент; Национальное центральное бюро Интерпола; Контрольно-ревизионное управление; Оперативное управление; Организационно-штатное управление; Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации; Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации; Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий; Управление оперативно-разыскной информации; Управление по организации дознания.

Предельная штатная численность органов внутренних дел, финансируемая за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета составляет 1 106 472 единиц; в том числе сотрудников органов внутренних дел – 907 630 чел., федеральных государственных гражданских служащих – 5 000 чел.; работников – 193 842 чел.²⁷⁰

Основными задачами МВД России являются: разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, а также разработка государственной политики в сфере миграции; нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел; обеспечение защиты жизни, здоровья и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности; управление органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России; обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы, членов их семей.

Территориальными органами МВД России являются:

²⁷⁰

См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации».

1) на окружном уровне - главные управления МВД РФ по федеральным округам, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

2) на межрегиональном уровне - оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

3) на региональном уровне - министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Федерации;

4) на районном уровне - управления, отделы МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Важной структурой МВД России, на которую непосредственно возложено решение вопросов обеспечения национальной безопасности, являются *внутренние войска МВД России*²⁷¹. Основными задачами внутренних войск является оказание содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения, охрана государственных объектов, а также участие в территориальной обороне.

В системе специализированных ФОИВ обширными полномочиями обладает *Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)*²⁷², осуществляющая государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа

²⁷¹

См.: Кардашова И.Б., Говорин М.В. Роль внутренних войск в области обеспечения национальной безопасности РФ. Проблемы совершенствования деятельности ОВД и ВВ в особых условиях: Сборник научных трудов №227. М., 2009.

²⁷²

См. Указ Президента РФ от 11 августа 2003г. №960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающая информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующая основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующая контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

Государство и общество в целом не могут игнорировать «процессы, связанные с нарастанием внутренних противоречий и необходимостью вовремя противодействовать любым посягательствам на конституционный строй, актам терроризма и политического экстремизма, нарушению прав человека». Но при этом считается необходимым «уйти от всеобъемлющего контроля за обществом и силового воздействия на субъектов общественно-политической жизни», что «характерно для политического сыска», «а сконцентрировать деятельность спецслужбы на выявлении, предупреждении и пресечении именно этих преступных действий», определяя это в качестве одной из «важнейших функций в деятельности органов безопасности, которую можно охарактеризовать как «внутреннюю разведку»²⁷³.

Под правовой регламентацией управления в органах безопасности понимается организационная формализация статуса систем управления и процессов их функционирования путем установления правовых правил, с помощью которых создаются, поддерживаются и развиваются организационные условия успешной деятельности различных организационных звеньев²⁷⁴. ФСБ России для выполнения своих задач создает в установленном порядке структурные подразделения, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы, другие органы безопасности, подразделения и организации, необходимые для реализации задач, возложенных федеральным законодательством на органы

²⁷³

Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2000. С. 130.

²⁷⁴

См. подр.: Махинин В.И. Основы управления в органах безопасности. М., 2001. С. 120.

безопасности, центры специальной подготовки, авиационные подразделения, а также подразделения специального назначения.

ФСБ возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом России, на правах федерального министра, являющийся постоянным членом СБ. ФСБ не имеет в своем составе подведомственных войск. В нем предусмотрены коллегиальные формы деятельности, ограниченные совещательными или рекомендательными функциями²⁷⁵. Контроль за деятельностью ФСБ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство, судебные органы, Прокуратура России в пределах их полномочий, определяемых Конституцией РФ и федеральными законами. ФСБ создает территориальные органы безопасности и в войсках²⁷⁶.

Основными задачами ФСБ России являются:

- 1) управление органами безопасности, а также организация их деятельности;
- 2) организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- 3) координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;
- 4) организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности;
- 5) организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных

²⁷⁵ См. Положение о Федеральной службе безопасности РФ. Утв. Указом Президента РФ от 6 июля 1998г. №806// СЗ РФ. 1998. №28. Ст.3320.

²⁷⁶ См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об управлениях (отделах) ФСБ РФ, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности и войсках)// Рос. газ. 2000. 12 фев.

технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

6) организация и осуществление борьбы с терроризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью;

7) осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности.

В целом правовую основу деятельности Федеральной службы безопасности составляют более 100 законов и около 150 подзаконных актов, в той или иной степени регламентирующие вопросы обеспечения безопасности государства (Закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ», уголовное и уголовно-процессуальное законодательство России)²⁷⁷. Анализируя содержание нормативных актов, регламентирующих деятельность ФСБ, целый ряд специалистов²⁷⁸ приходит к выводу, что Положение о ФСБ России закрепляет ее задачи и функции, однако не содержит норм о полном статусе (обязанностях, правах, ограничениях и ответственности). Такое мнение во многом справедливо. Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» не содержит статьи, посвященной конкретно задачам органов ФСБ, а их основные функции называет основными направлениями их деятельности. Вместе с тем названный закон определяет обязанности и права органов ФСБ. С учетом этого для определения конкретных полномочий ФСБ России необходимо внимательно изучить их функции, которые определяют характер полномочий, а для оценки полномочий ФСБ России необходимо иметь в

²⁷⁷

ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Науч.практич. комментарий / Под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. М., 2006. С. 30.

²⁷⁸

См.: Редкоус В.М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ и его учет в российских условиях. Пятигорск, 2008. С.50; Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография. М., 2000. С. 127 и др.

виду положения гл.3 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

Составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации является *Служба внешней разведки Российской Федерации* (СВР), которая призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием присущих ей методов и средств. В соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке»²⁷⁹ внешняя разведка России как совокупность специально создаваемых государством органов (органов внешней разведки) является составной частью сил обеспечения безопасности России и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных законом методов и средств. Необходимость осуществления разведывательной деятельности определяют в пределах своих полномочий Президент России и Федеральное Собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности иными способами.

В соответствии с задачами, определенными законом, в современных условиях внешняя разведка должна направлять свои усилия на решение узловых проблем, потенциально чреватых международными конфликтами и могущих при неблагоприятном развитии событий как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе представлять непосредственную опасность для государства и общества.

В состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации входит *Федеральная служба охраны Российской Федерации* (ФСО)²⁸⁰, осуществляющая функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти,

²⁷⁹

См.: Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 года N 5-ФЗ// СЗ РФ. 1996. №3.Ст.143.

²⁸⁰

См.: Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

органам государственной власти субъектов Российской Федерации и другим государственным органам.

Основными задачами ФСО России являются обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда; прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы; предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты; предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда; защита охраняемых объектов; участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом; организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам; участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну; осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере; информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях; обеспечение собственной безопасности. Одним из крупнейших органов государственной СОНБ, руководитель которого входит в СБ, является *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС)*²⁸¹. Оно осуществляет функции по

²⁸¹

См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему: региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации; Государственную противопожарную службу МЧС; войска гражданской обороны; Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС; аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России. Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России создается российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

МЧС России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России. Министр руководит войсками гражданской обороны и является первым заместителем начальника гражданской обороны Российской Федерации. Основными задачами МЧС России являются:

- 1) выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;
- 2) организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области

гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

3) осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

4) осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

5) осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

Основным внешнеполитическим органом государственной системы обеспечения национальной безопасности России является *Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД)*²⁸², которое осуществляет «государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями».

Задачами МИД является: разработка общей стратегии внешней политики и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; реализация внешнеполитического курса России; координация международных связей субъектов Федерации; обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Российской Федерации на международной арене; защита прав

²⁸²

Указ Президента РФ от 11 июля 2004 года N 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации».

и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом; обеспечение дипломатических и консульских отношений России с иностранными государствами, сношений с международными организациями; координация деятельности и контроль над работой других федеральных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. Министр иностранных дел является одним из главных советников Президента при определении, формулировке и осуществлении внешней политики, постоянным членом СБ России.

Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры и нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений, религиозных организаций и политических партий²⁸³. Министерство проводит юридическую экспертизу правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации, и функции генерального заказчика межгосударственной системы правовой информатизации в России. Министерство возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России по представлению Председателя Правительства России.

Остальные органы исполнительной власти, участвующие в решении задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации по направлениям деятельности, можно разделить на группы. Во-первых, это министерства и ведомства, сфера деятельности которых затрагивает проблемы экономической безопасности. К ним относятся Министерство финансов (в которое входит Федеральная налоговая служба), Федеральная таможенная служба. Федеральная таможенная служба является федеральным

²⁸³

См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004г. «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» №1313

органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством России функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями²⁸⁴.

Ко второй группе можно отнести ведомства, занимающиеся вопросами, непосредственно влияющими на состояние обороноспособности страны, - Министерство промышленности и торговли, Министерство экономического развития, Министерство транспорта и целый ряд других органов исполнительной власти. Третья группа – это министерства и ведомства, в функции которых входит решение вопросов обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья населения. Это, прежде всего, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство природных ресурсов и экологии, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.

К четвертой группе можно отнести Министерство культуры, Министерство образования и науки, Министерство сельского хозяйства, Министерство связи и массовых коммуникаций и некоторые другие органы исполнительной власти. Эти ведомства решают вопросы, связанные с разработкой и осуществлением социальной политики государства, обеспечением продовольственной безопасности и, таким образом влияют на состояние внутренней безопасности.

При рассмотрении распределения ФОИВ по функциям, становится заметным параллелизм функций или отсутствие какой-либо функции. Подобную ситуацию можно объяснить рядом причин²⁸⁵. Во-первых, параллелизм в обеспечении той или иной функции оправдан требованием к повышенной устойчивости СОНБ. Но при этом для повышения управляемости системы в каждой функции необходимо определить головную организацию, которая

²⁸⁴

См. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006г. №459 «О Федеральной таможенной службе».

²⁸⁵

См.: Степашин С.В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: Дис. д-ра.полит.наук. М., 1992.

координировала бы решения и действия по данной функции. Во-вторых, существует неполнота функций и системы исполнительных органов обеспечения безопасности, что обусловлено временным запаздыванием, существующим в механизме адаптации действующей системы к меняющимся внутренним и внешним условиям. В-третьих, имеется недостаточная координация работы исполнительных органов обеспечения безопасности и неполный учет проблемы такой координации в существующей законодательной базе обеспечения безопасности.

Рассматривая вопрос реагирования системы федеральных исполнительных органов обеспечения безопасности на возникающие и перспективные внутренние и внешние условия, отметим, что для обеспечения устойчивости и надежности СОНБ целесообразно создание постоянно действующего механизма оценки перспективных изменений для разработки и реализации системы опережающих управленческих решений в области обеспечения безопасности. Этот механизм должен действовать от момента создания и корректировки законодательной базы до перераспределения функций между отдельными исполнительными органами обеспечения безопасности, их реструктуризации, ликвидации или создания новых. В настоящее время такой механизм реализуется СБ, одной из задач которого является подготовка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности, подготовка предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов обеспечения безопасности²⁸⁶. Очевидно, что для признания функций дублирующими и для уменьшения дублирования функций необходима координация деятельности органов исполнительной власти не только в процессе реализации, но и на стадии выработки решений по обеспечению безопасности. Поэтому требуется определенное усиление функций СБ как координационного органа

²⁸⁶ См.: Указ Президента РФ от 16 июня 2004 года N 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности РФ и аппарате Совета Безопасности РФ, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента РФ».

при Президенте России. Некоторыми авторами предлагается также введение функции оценки ожидаемых изменений и выработки рекомендаций по опережающей адаптации системы обеспечения безопасности к этим изменениям²⁸⁷, что является элементом общей координационной деятельности СБ и его структур.

Прокуратура, судебные органы в системе обеспечения национальной безопасности

Важным вопросом является определение места и роли органов и сил обеспечения безопасности в России, которые определяются уровнем государственного контроля и степенью управляемости силовыми структурами²⁸⁸. М. Вебер определял государство как «отношение господства над людьми, основывающееся на легитимном насилии», а С.Франк считал, что государство «существует, чтобы предупредить осуществление зла на земле». Современное состояние СОНБ России определяется степенью разграничения между «силовой» структурой государства и обществом.

Задача построения оптимального соотношения между «силовой» и гражданской составляющими системы национальной безопасности является частью и общей мировой проблемы. Еще в итоговом документе Копенгагенского совещания СБСЕ 1990 г. подчеркивалось, что контроль общества над армией является непрямым условием нормального функционирования государства²⁸⁹. Решение этой проблемы должно быть закреплено и в российском законодательстве. Недопустима такая ситуация, когда «силовая» составляющая государственных структур может представлять угрозу интересам личности, общества, что нарушает основной принцип их баланса.

Однако очевидна и необходимость «силовой» составляющей: государственный институт не может без нее нормально функционировать. Важно найти оптимальный вариант сочетания полномочий для обеспечения ее функционирования в системе контроля

²⁸⁷ См.: Степашин С.В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: Автореф. дисс... д-ра.полит.наук. М., 1992.

²⁸⁸ См.: Глебов И.Н. Право национальной безопасности. Монография. М., 1998.

²⁸⁹ Итоговый документ Копенгагенского совещания СБСЕ. М., 1990. С.17.

над нею²⁹⁰. Поэтому актуальна проблема оптимизации решения контроля над деятельностью органов, обеспечивающих национальную безопасность.

Субъектами подобного контроля являются: Президент, Правительство, Федеральное Собрание России, суды и прокуратура. Определенным субъектом контроля могут быть также общественные объединения и отдельные граждане. В частности, в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривается возможность получения гражданами от соответствующих органов государства информации об ограничении их прав и свобод.

Как отмечалось, в обеспечении национальной безопасности наряду с органами исполнительной власти участвуют *судебные органы и прокуратура*. Однако в настоящее время, нет единых подходов в определении их места и роли в системе обеспечения национальной безопасности. Суды обеспечивают защиту конституционного строя, руководствуясь Конституцией и законами Российской Федерации; осуществляют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности. В России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации²⁹¹.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд России; Верховный Суд России, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд России, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные

²⁹⁰

См.: Гущин С.В. Система внутренней безопасности: сущность, структура, функции: Дис. д-ра социол.наук. М., 1996.

²⁹¹

См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов. К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации. Цели, задачи и место военных судов в сфере обеспечения национальной безопасности определяются нормативными правовыми актами, регулируемыми общий статус судебной власти и военных судов как органов системы обеспечения национальной безопасности.

Столь подробный и дифференцированный анализ структуры и содержания деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности представляется необходимым для конкретизированного определения особенностей и структуры предмета прокурорского надзора, поскольку надзор за законностью деятельности органов обеспечения безопасности осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры. В результате создается универсальный механизм «сдержек и противовесов» в системе разделения властей в целях обеспечения единой государственной власти.

Прокуратура и Генеральный прокурор России координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также осуществляет надзор над исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. С целью повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений был создан институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: Центральном, Северо-Западном, Южном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном, Северо-Кавказском²⁹². Территориальные органы управления федеральных «силовых» ведомств в настоящее время приведены в соответствие федеральному округу. В федеральных

²⁹²

См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

округах действуют региональный центр ФСБ РФ, региональные управления по борьбе с организованной преступностью, Министерства юстиции, управления Генеральной прокуратуры РФ по федеральным округам.

Кроме того, существуют федеральный, региональный и местный уровни формирования и функционирования СОНБ. На уровне федеральных институтов государственной власти (Президента и Правительства России) осуществляется стратегическое управление отраслевыми системами обеспечения безопасности. ФОИВ в целях обеспечения соблюдения законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 77), выполнения решений Президента и Правительства России, СБ России, федеральных программ и планов; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций для оказания содействия в обеспечении национальной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; вносят в ФОИВ предложения по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Например, в обеспечении международной безопасности основную роль играют федеральные органы государственной власти. В обеспечении общественной безопасности, охране окружающей среды, распоряжении природными ресурсами и т.д. роль государственных органов федерального и регионального уровня определяется отнесением этих вопросов к совместному ведению России и субъектов Федерации (ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации). Значение органов местного самоуправления определяется конституционными положениями об их самостоятельности в местных делах: в управлении муниципальной собственностью, охране общественного порядка и других, отнесенных к их ведению, сферах (ст. 132).

На наш взгляд, достоинством нового Федерального Закона «О безопасности» является включение в него ст. 12. о функциях органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности, которые должны взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти в обеспечении национальной безопасности в пределах своих

территорий. Среди принципов обеспечения безопасности предусмотрен принцип взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения безопасности (ч. 5 ст. 2.). Если понятие «национальная безопасность» охватывает все вертикально расположенные уровни социума (от государства до личности), то региональная безопасность объемлет лишь часть территории Российской Федерации и социальную общность, проживающую на данной территории²⁹³.

Несмотря на созданные в некоторых субъектах Федерации региональные Советы безопасности²⁹⁴, они не входят в систему органов исполнительной власти. Эти Советы безопасности рассматривают только вопросы, находящиеся за пределами ведения России. На наш взгляд, это затрудняет им решение многих вопросов по обеспечению национальной безопасности, поскольку угрозы безопасности возникают во многих регионах страны (например, в Чеченской Республике).

Национальная безопасность России обеспечивается средствами, под которыми в п. 6 Стратегии понимаются «технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению».

Подробное перечисление всех субъектов обеспечения национальной безопасности размывает, а потому затрудняет понимание сущности национальной безопасности. Если идти по этому пути, то можно говорить о безопасности в проведении медицинских операций, подводных работ, духовной²⁹⁵, строительства и т.д. Таким

²⁹³

См.: Общая теория национальной безопасности: Учебник/ Под общ. ред. А.А.Прохожева. М., 2002. С.218.

²⁹⁴

Например, Советы безопасности созданы в республиках: Дагестан, Ингушетия, Тыва; г. Санкт-Петербурге, Ненецком автономном округе, Вологодской, Кемеровской, Саратовской областях и других регионах.

²⁹⁵

Яновский Р.Г. Духовно-нравственная безопасность России// СОЦИС. №12, 1995. С.39-

образом, создаются определенные методологические трудности. Конечно, все силы и средства занимаются обеспечением безопасности в определенных областях, но требуется четкое их иерархическое структурирование и определение их состава и по уровням.

Следует отметить, что СОНБ России не является застывшей структурой. Это постоянно изменяющаяся система, совершенствовать которую необходимо при непрерывном изучении условий ее деятельности и их объективной оценки. В настоящее время в различных сферах жизнедеятельности проводятся мероприятия по обеспечению национальной безопасности в рамках президентских, федеральных, региональных и межгосударственных программ. Эти программы должны иметь общую системную концептуальную основу, какой в настоящее время является пока Стратегия обеспечения национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административно-правовые основы государственного управления. Учебное пособие/ Под ред. А.Н.Крамника. Минск, 2004. С.327.
2. Безопасность России: Правовые, соц.-экономич. и науч-технич. аспекты. Геополитические вопросы безопасности. Энциклопедический словарь-справочник/ Под. ред. В.Л. Манилова, М., 2008. С.37,38.
3. Безопасность России: Правовые, соц-экономич. и науч.-технич. аспекты. Геополитические вопросы безопасности: Энциклопедический словарь-справочник/ Под общ. ред. В.Л. Манилова, М., 2008. С. 301.
4. Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности// Безопасность. 1994. №3(19). С.91.
5. Бир С. Кибернетика и менеджмент/ Пер. с англ./ Стаффорд БИР. Изд. 2-е. М., 2006. С.22-33.
6. Возжеников А.В. Безопасность России: современное понимание, обеспечение. - М.: Росэкономфонд «Созидание».1998.С.6-7
7. Возженников А.В. Парадигма национальной безопасности реформируемой России. М., 2000.
8. Гиг Дж. Ван. Прикладная общая теория систем. Кн.1.М.: Мир, 1981; Месарович М. Основания общей теории систем/ Общая теория систем.М.: Мир, 1966.
9. Гончаренко Л.П. Куценко Е.С.Управление безопасностью. М.: КНОРУС, 2005.
- 10.Зубков А.И, Геополитика и проблемы национальной безопасности России: Курс лекций. СПб., 2004. С.100.
11. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-территориальные средства ее обеспечения. М., 1998. С.5.
12. Концепция обеспечения безопасности личности, общества, государства// Белая книга российских спецслужб, Изд. 2-е, перераб. Международная неправительственная научно-исследовательская и образовательная организация «РАУ-Корпорация». М., 1996. С.198-199.
13. Красновский Н.А. История русской армии. – М.:, 1992.-С.12 М.,1996 С.559.; Комментарий в КоАП РФ/ Под общ. ред
14. Митрохин В. И. Сущность и категориальный аппарат концепции нац. безопасности. М., 1999. С. 25-44.
15. Наука полицейского права и ее главные направления. Энциклопедический словарь. Т.24. – С. 324-325.

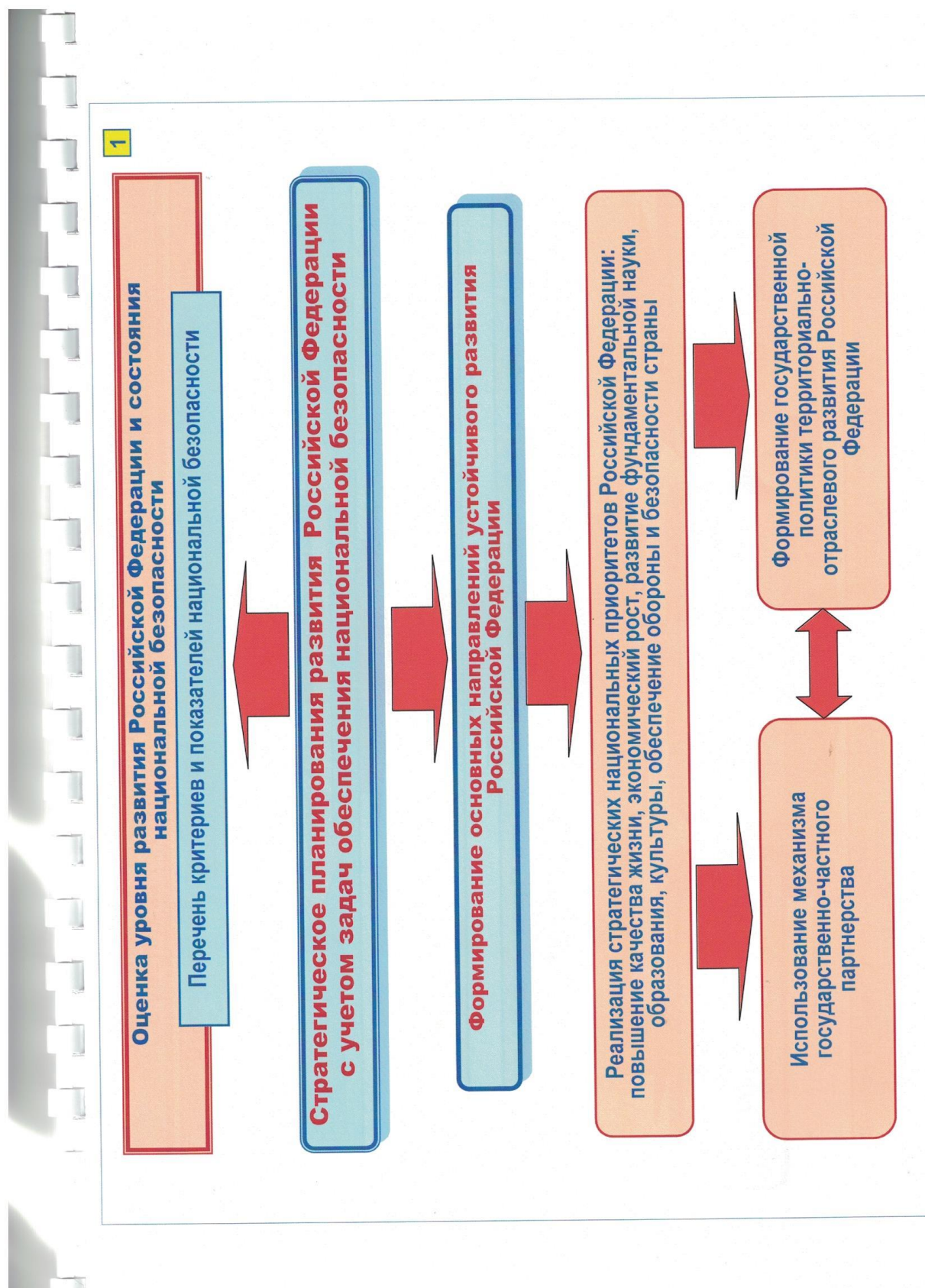
16. Паниото В.И. Качество социологической информации. Киев: Наукова думка, 1986. С. 98.
17. Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России// Проблемы глобальной безопасности. М., 1995. С.59.
18. Плутарх. Сравнительные жизнеописания. М., 1968-1972. Т.2. С. 480-485
19. Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. М., 1890. Т.1. С.82-85.
20. Похожев А.А., Чем измерить безопасность?// Гос. служба. №3(13). 2001. С. 54.
21. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: научно-практическое пособие/ Под. ред. Андриченко Л.В. М.: Юридическая литература, 2005. С.8-21.
22. Працко Г.С. Идея порядка как социально-правовая необходимость// Национальная безопасность современной России: основные угрозы: Сб. материалов международной научно-практической конференции. 24-25 ноября 2005 г. Ч.1. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2005. С.76-79.
23. Прохожев А.А. Безопасность как социальное явление и категория общей теории национальной безопасности//Навигут. М. №2(18). 2004. С.3-10.
24. Серебрянников В., Социальная безопасность России. М., 1996. С.15-16.
25. Скакунов Э.И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений// Советское государство и право. М., 1987. №5. С.104.
26. Смульский С.В. Национальная безопасность и национальные интересы России в современных условиях// Новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации. М., 2009. С. 6-18.
27. Указ Президента РФ от 10 января 2000г. №24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. №2. Ст.170.
28. Шаваев А.К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура// Безопасность. №1-2. 2002. С.170.
29. Шергин А.П. Административная деликтность: проблемы науки// Актуальные вопросы административного-деликтного права:

Материалы Международной научно – практической конференции,
посвященной 70-летию А.П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России. 2005.

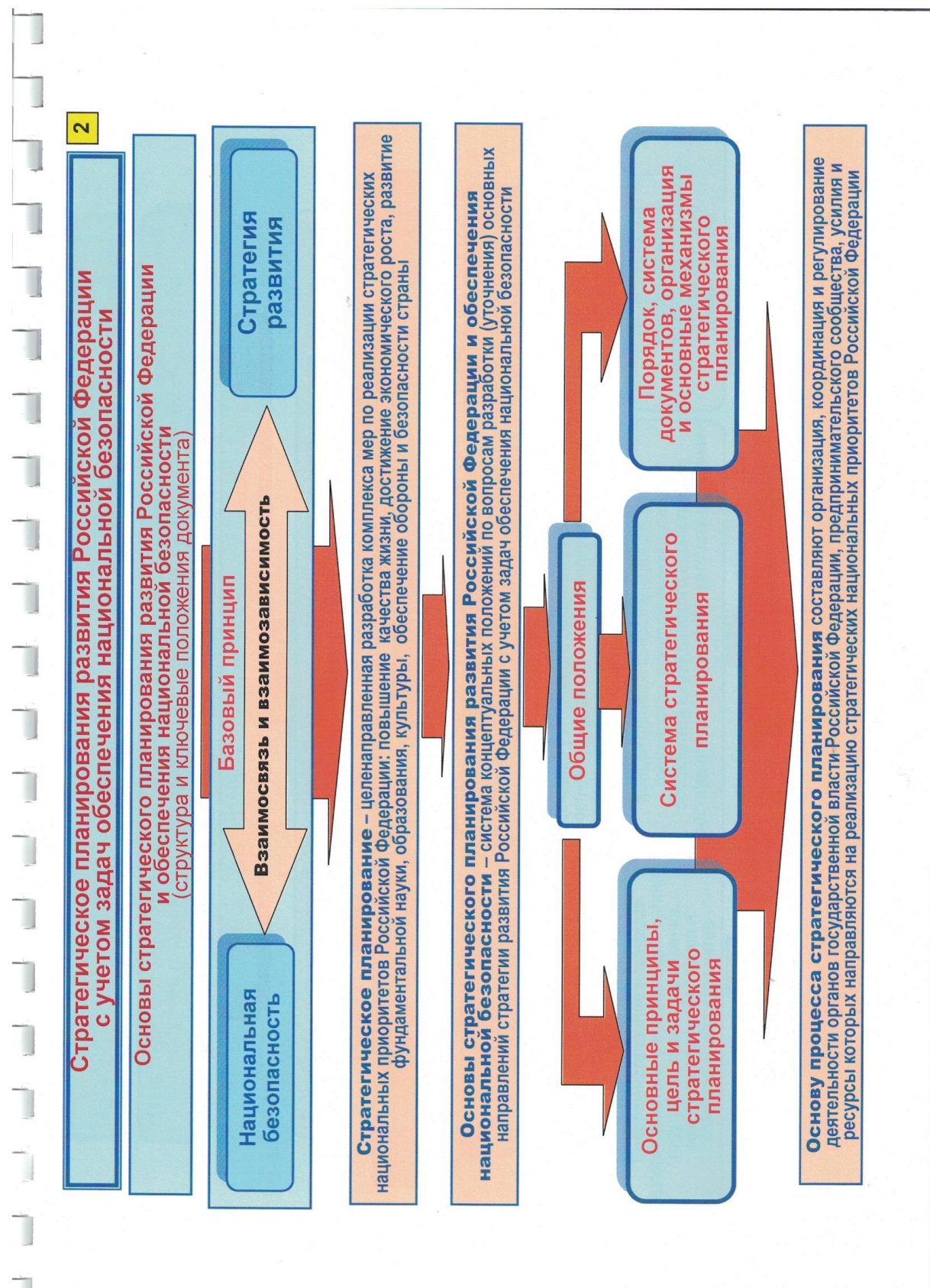
ПРИЛОЖЕНИЯ.

Приложение

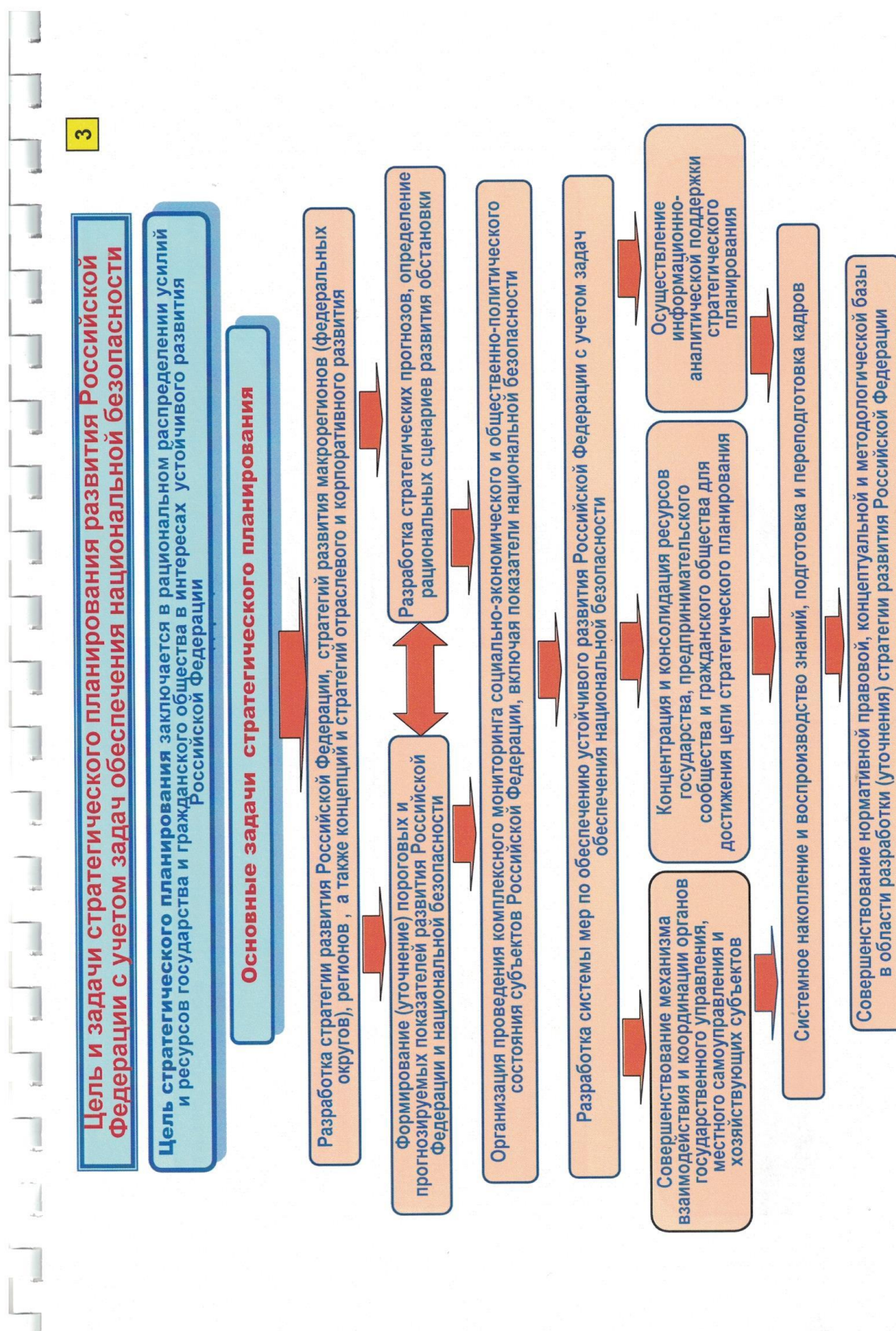
1



Приложение 2



Приложение 3



Приложение 4

4

Основные принципы стратегического планирования развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности

Стратегическое планирование распространяется на деятельность органов государственной власти, развитие экономики, финансово-банковской системы, системы производства и распределения материальных и духовных благ, сферы природопользования и экологии, науки, образования, здравоохранения и жизнеобеспечения, массовых коммуникаций, а также на деятельность органов и сил обеспечения национальной безопасности

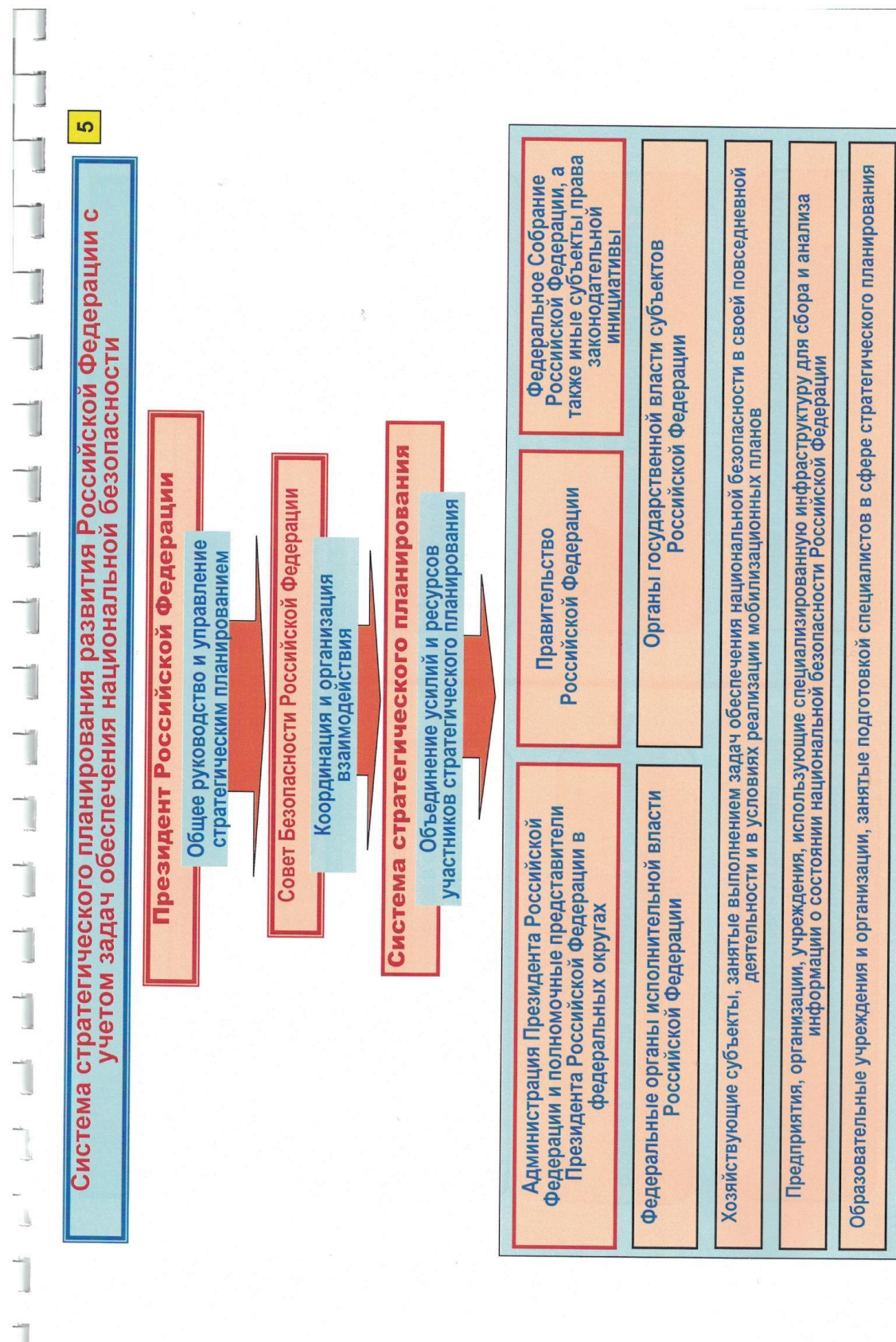
Сочетание и взаимное дополнение полномочий и ответственности органов государственной власти и органов власти местного самоуправления при реализации стратегии развития Российской Федерации

Согласование средне- и краткосрочных задач обеспечения национальной безопасности с долгосрочными решениями в сфере развития Российской Федерации

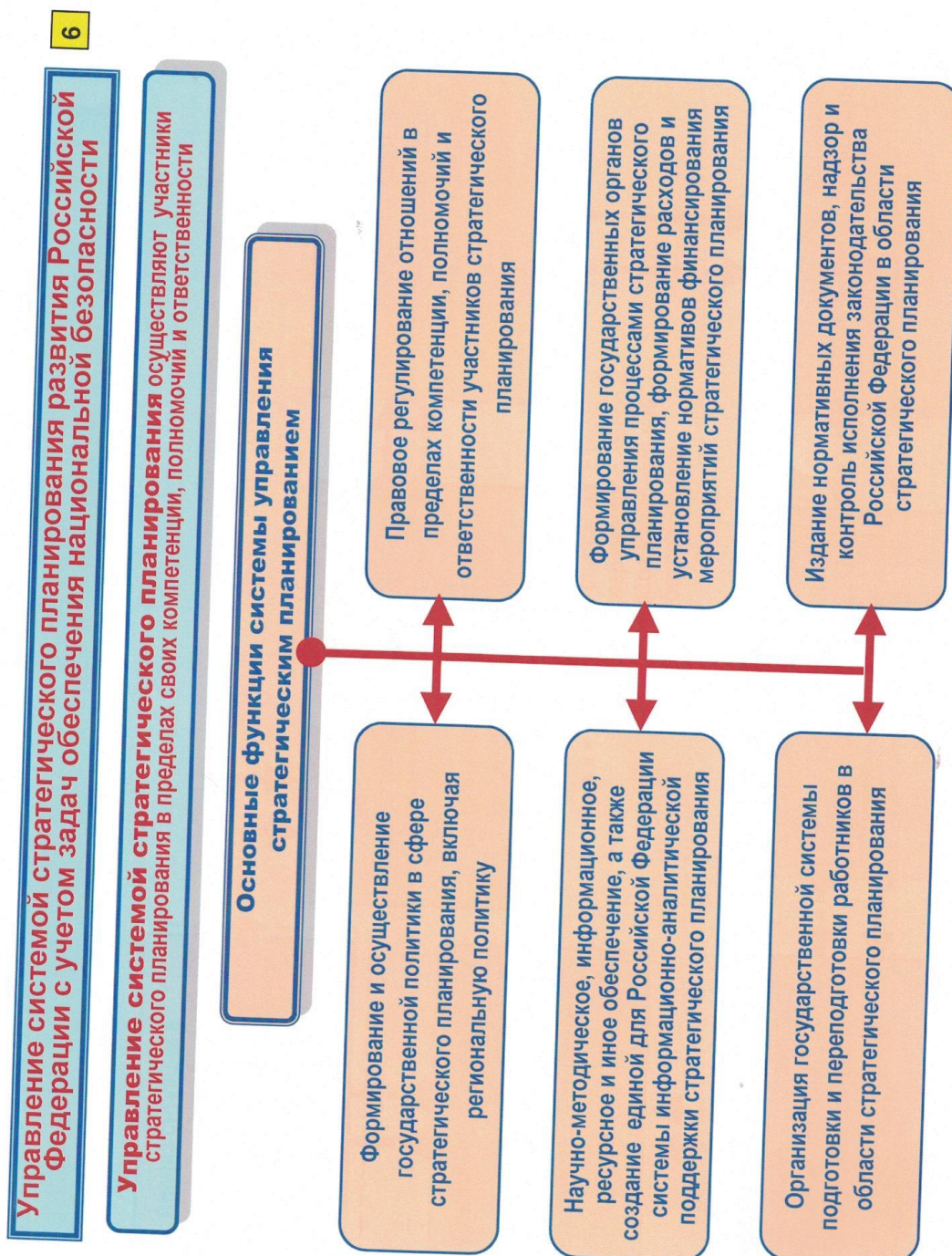
Осуществление деятельности субъектов Российской Федерации на долгосрочную перспективу в рамках реализации стратегии развития Российской Федерации

Рациональное использование материальных, финансовых, природных, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов для гармоничного развития и роста материального благосостояния, культурного и духовного богатства народов Российской Федерации

Приложение 5



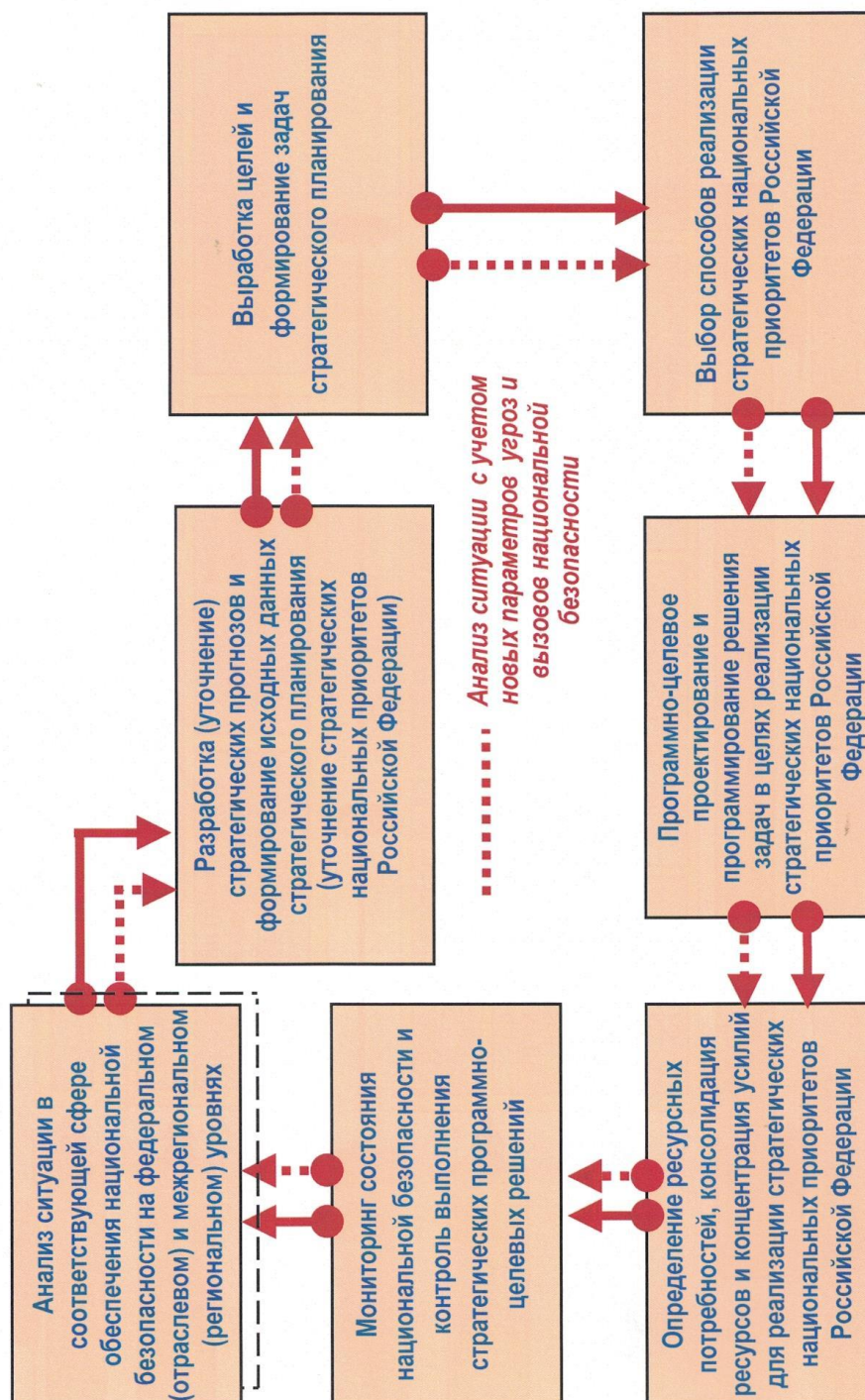
Приложение 6



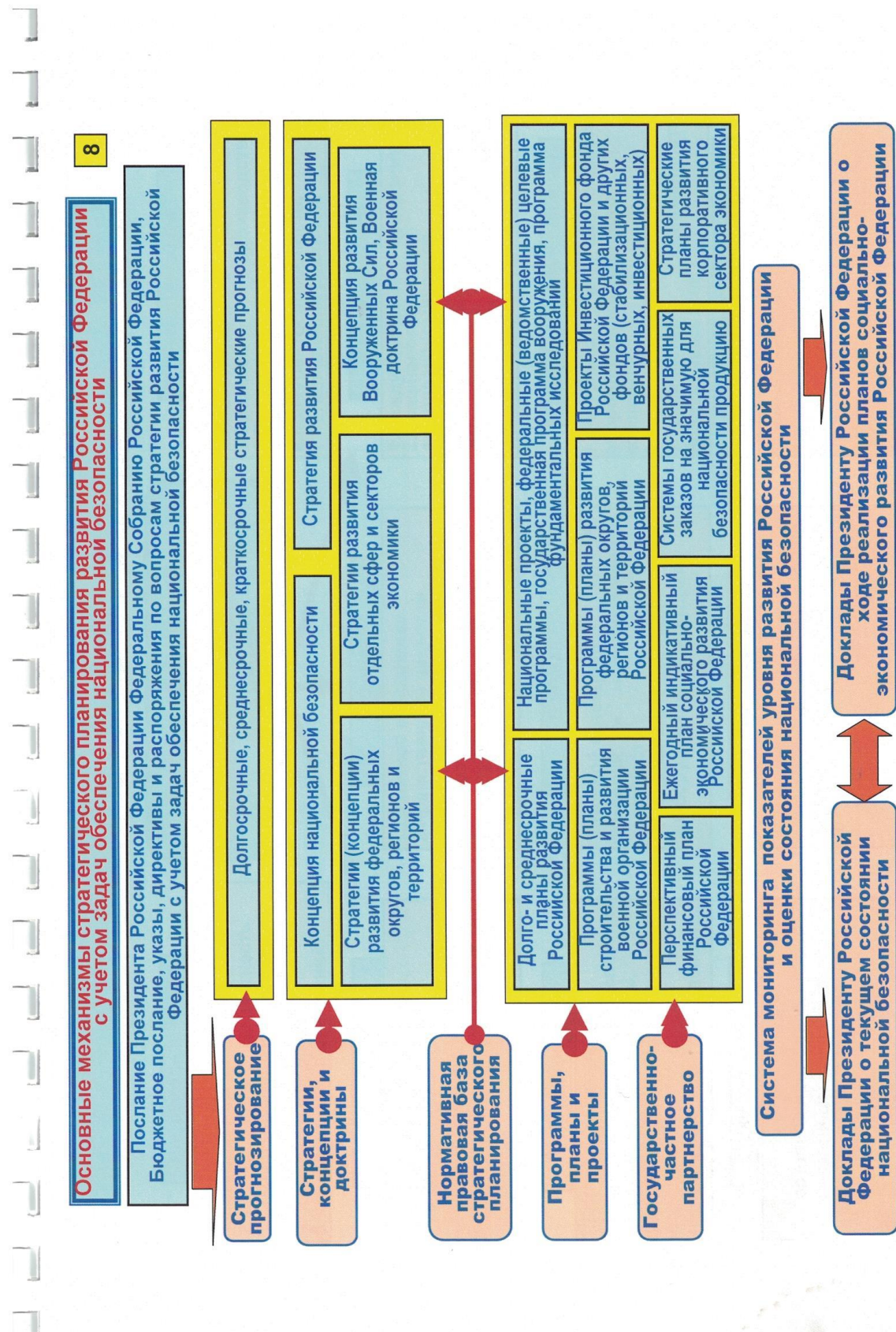
Приложение 7

7

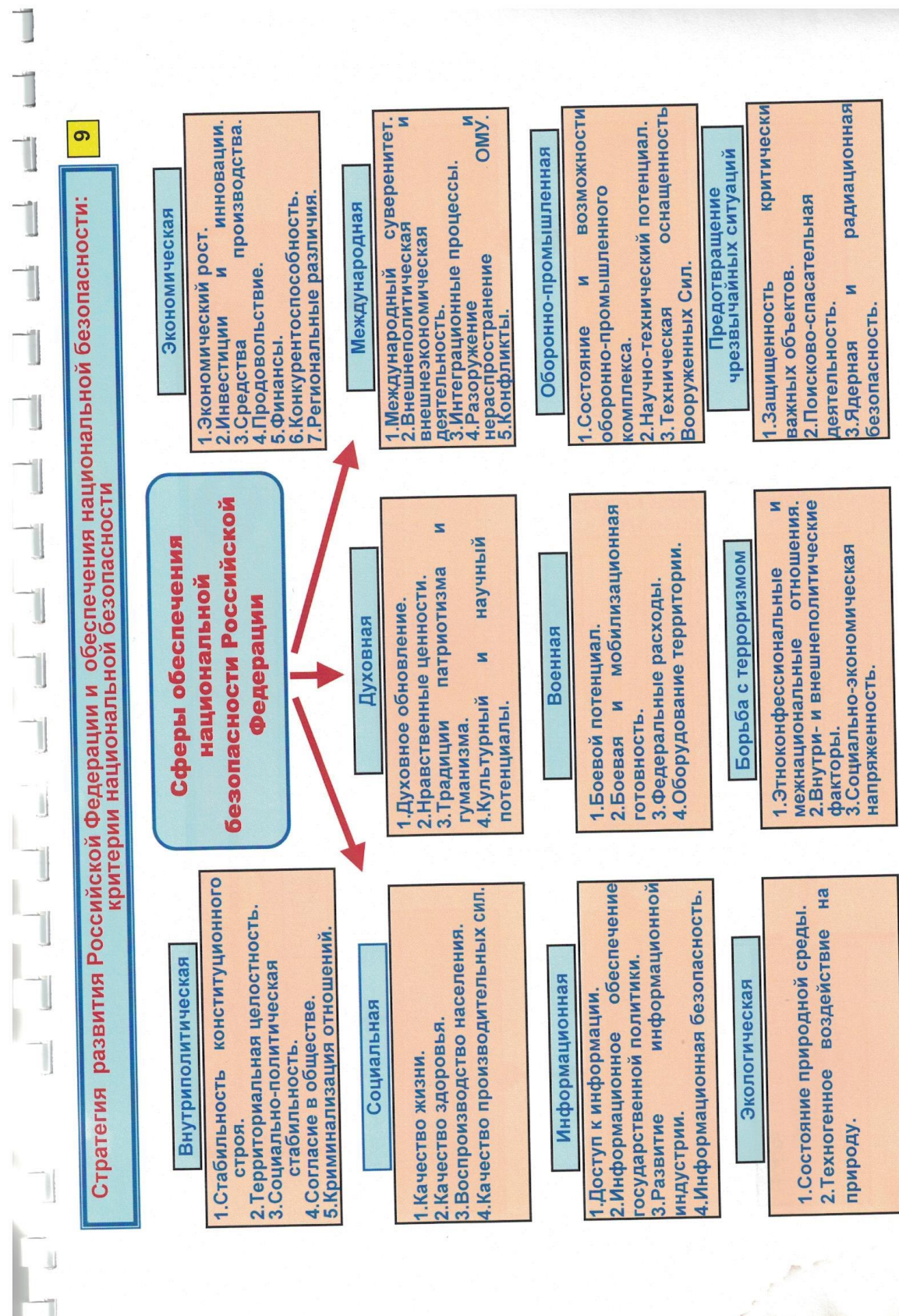
Обобщенный порядок стратегического планирования развития Российской Федерации с учетом обеспечения национальной безопасности



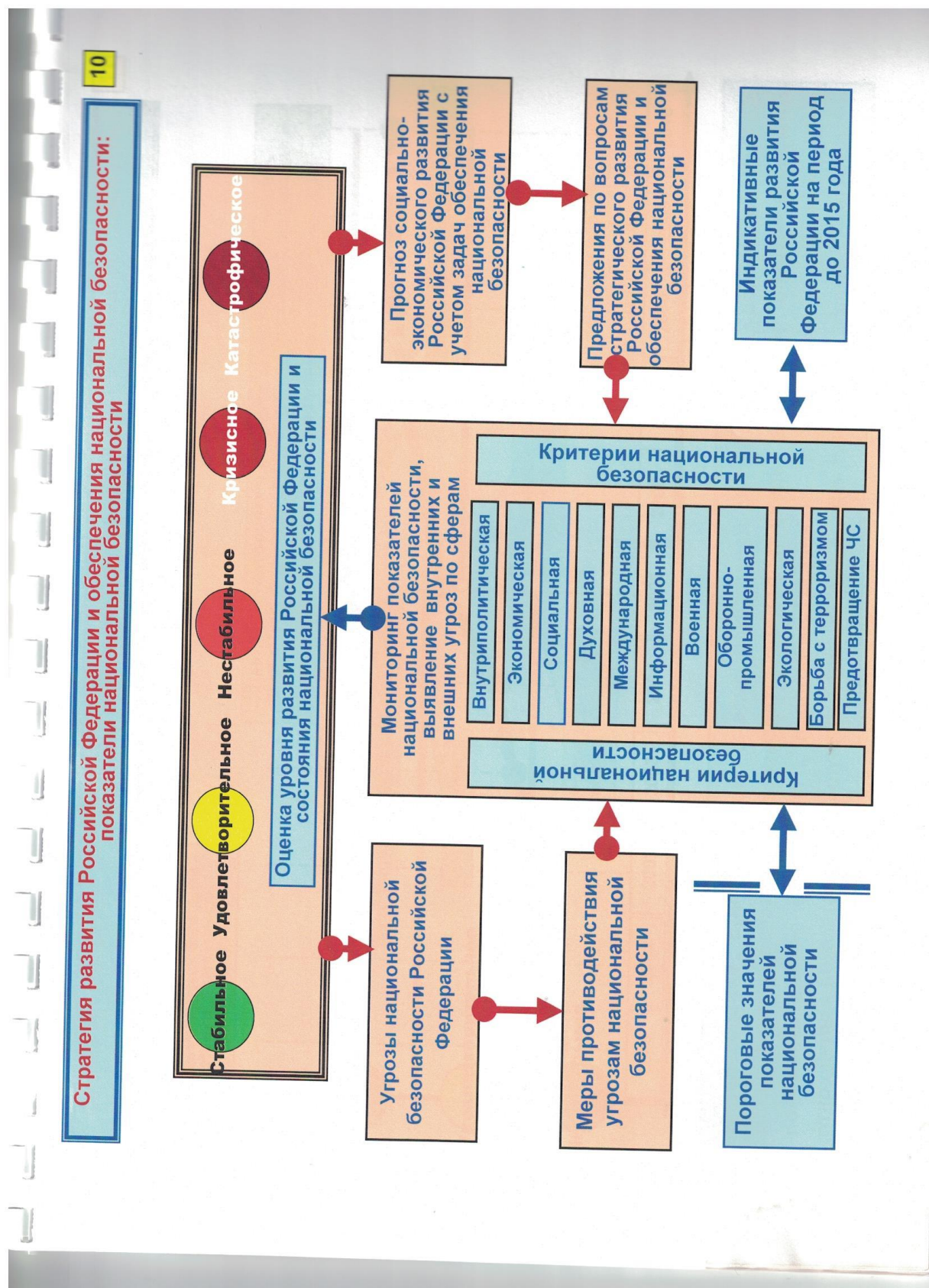
Приложение 8



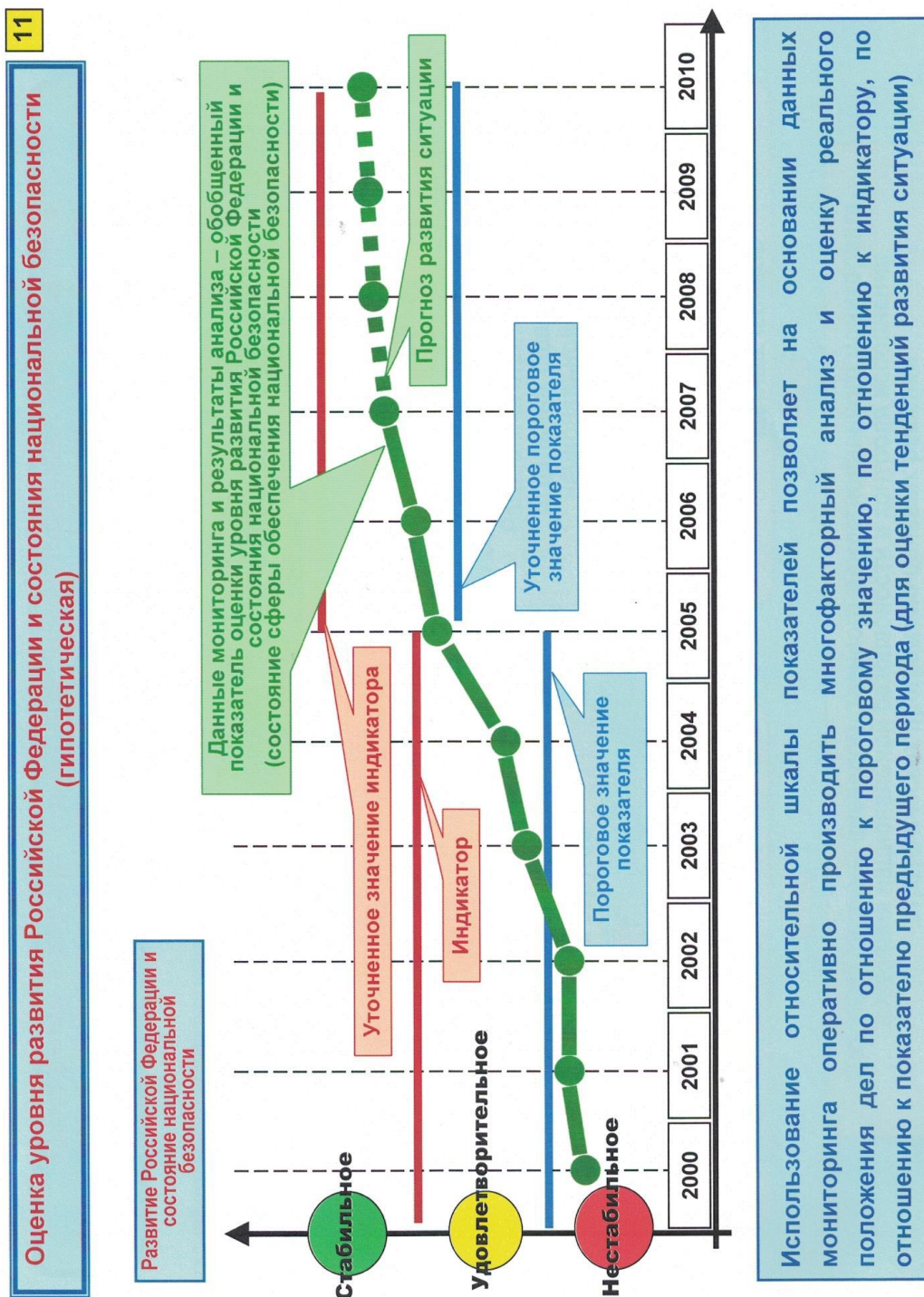
Приложение 9



Приложение 10



Приложение 11



Приложение 12

12

Основные направления совершенствования механизмов стратегического планирования развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности

