

# МИРОВОЙ ОПЫТ ПРИНЯТИЯ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Сергей Минасян*

В статье дается анализ имеющегося мирового опыта системы обеспечения, механизмов подготовки и принятия решений и концептуальных документов в сфере национальной безопасности; определение основных теоретических подходов, дефиниций и терминов, а также общая характеристика системы обеспечения и принятия концептуальных документов по национальной безопасности на примере США, ФРГ, России, Турции и Грузии. Особое внимание обращено на процессы подготовки и структуру важнейших официальных документов – Стратегии и Концепции национальной безопасности. Исходя из мирового опыта и практики отдельных стран, в работе предпринята попытка выработки соответствующих рекомендаций применительно к условиям Республики Армения по формированию органов обеспечения, механизмов принятия и реализации политических решений в сфере национальной безопасности, а также структуре Стратегии национальной безопасности и других релевантных отраслевых документов.

## *Введение*

Общее понимание национальной безопасности любой страны как состояния общественных отношений и в теоретическом и в практическом плане подводит к необходимости выделения во всей системе этих отношений проблем политической, экономической, военной, научно-технической, социальной, экологической и иной безопасности, которые выступают как виды безопасности. Страна представляет собой единый общественный организм, состоящий из ряда подсистем – политической, экономической, социальной, духовной, в каждой из которых зарождаются и развиваются противоречия вокруг основных ценностей (материальных и духовных). Именно эти противоречия, а точнее некоторые из них, ведут в случае их обострения к формированию источников опасности не только и даже не столько для самой этой сферы отношений, сколько для безопасности страны в целом, для всей суммы жизненных интересов общества. Для того, чтобы иметь объективную возмож-

ность отслеживать процессы возникновения и развития противоречий, эффективно управлять этими процессами и воздействовать на них, общество и государство вынуждены классифицировать всю сумму отношений, имеющих свою сущностную характеристику, свои закономерности развития и поддающихся системному и проблемному анализу. Отсюда и возникает острая необходимость классификации всей суммы отношений в сфере безопасности.

Следует различать понятия «государственная безопасность» и «национальная безопасность». Они соотносятся как часть и целое. Из встречающихся в мировой научной литературе определений этого феномена наиболее убедительным представляется понимание государственной безопасности как такого состояния государства, которое позволяет сохранить национально-государственную целостность, суверенно решать политические, экономические, социальные и культурные проблемы развития общества и личности и выступать самостоятельным субъектом системы международных отношений.

Необходимо также отметить, что в западной политико-философской традиции понятия «государственная безопасность» и «национальная безопасность» зачастую употребляются как синонимы. Это обусловлено иной системой ценностей, ставящей во главу угла интересы индивида, а не государства. Государство призвано служить интересам гражданского общества, а не общество – интересам государства. Эти положения получили дальнейшее развитие в научно-политологическом дискурсе на Западе уже к концу 1970-х гг. в ряде работ, где обосновывалось значение человеческого измерения в проблемах национальной безопасности и ее соотношения с государственной. Начало теоретических споров по «общей безопасности» было заложено статьей американского профессора Ричарда Ульмана из Принстонского университета «Заново определяя понятие безопасности», где он отметил, что узкое определение безопасности (когда акцент делается только на военные или силовые аспекты безопасности) уводит от невоенных угроз, а некоторые из наиболее опасных угроз для национальной безопасности страны могут исходить изнутри самого государства [1]. В том же году была опубликована работа английского ученого Бэрри Бузана под названием «Народ, государство и страх». В этой работе в качестве точки отсчета для понятия безопасности уже рассматривается личность. Автор также подводил к мысли о том, что в некоторых случаях само государство может быть основным источником опасности для отдельного человека, и интересы безопасности личности и государства могут не только не совпадать, но иногда даже противоречить друг другу [2]. Эти идеи легли в основу нового (его еще называют поствестфальским) подхода к изучению проблем безопасности, который получил известность

как «безопасность человека». Этот термин получил прописку в политическом словаре благодаря «Отчету в развитии человечества», подготовленному в 1994г. Программой развития ООН, а также в Хартии европейской безопасности, принятой на саммите ОБСЕ в Стамбуле 19 ноября 1999г.<sup>1</sup> Впоследствии эти положения, где определялись новые соотношения между национальной и человеческой безопасностью, были закреплены в концептуальных документах многих стран, в первую очередь – посткоммунистических государств Восточной Европы и бывшего СССР.

В структуре политики обеспечения национальной безопасности и процесса принятия решений любой страны особое значение имеют концептуальные политические документы, к наиболее важнейшим из которых надо отнести Концепцию национальной безопасности или равнозначный ей по своим функциям документ, который может в силу исторической специфики страны иметь иное название: например, в США – «Стратегия национальной безопасности США», а в Турции – «Политический документ о национальной безопасности». Концепция национальной безопасности – это политический документ, излагающий систему официальных взглядов на место и роль государства в современном мире, его национальные ценности, интересы и цели, силы, средства и способы предупреждения и отражения внешних и внутренних угроз, а также на основы организации и принципы функционирования системы обеспечения национальной безопасности. Положения Концепции обычно являются базой для формирования и осуществления единой общегосударственной политики реализации и защиты национальных интересов, разработки частных концепций и доктрин обеспечения национальной безопасности в международной, военной, экономической, социальной, экологической, информационной и других сферах. Концепции национальной безопасности сегодня достаточно распространены и взяты на вооружение практически всеми государствами в современном мире. Любая концепция национальной безопасности направлена в первую и последнюю очередь на реализацию интересов государства, даже если в ее преамбуле или положениях говорится о национальных интересах как совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства (как, например, в России и ряде других постсоветских стран).

<sup>1</sup> В официальных документах СБСЕ/ОБСЕ с 1990г. также активно используется термин «человеческое измерение» (например, Документ Копенгагенского Сопредседательства Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ 1990г.).

### **1. Общая характеристика системы обеспечения национальной безопасности и принятия концептуальных документов**

Наиболее развитой структурой системы обеспечения национальной безопасности в настоящее время обладают США. Эта система основывается во многом на положениях Закона «О национальной безопасности США» (*The National Security Act*) от 1947г. Это было следствием опыта ведения внешней и оборонной политики руководством США в ходе второй мировой войны, а также особенностей, определяющих американские подходы к обеспечению безопасности в конкретных исторических условиях. В последующие десятилетия отдельные институты были реформированы, появились новые, но в целом эта система сохраняла свою преемственность, что во многом сказалось на многочисленных заимствованиях другими странами. В силу консервативности мышления, либо ввиду отсутствия возможностей и ресурсов, многие государства не пошли на такую коренную переделку системы обеспечения национальной безопасности, а предпочли путь постепенной эволюционной переделки этого механизма, хотя за основу был взят американский подход к политике обеспечения и создания концептуальных документов по проблемам национальной безопасности [3].

Во всех развитых странах высшим должностным лицом, ответственным за обеспечение национальной безопасности, является глава исполнительной власти (например, президент в США), даже если, согласно конституции, он не имеет статуса верховного главнокомандующего (в мирное время) или же главы государства (федеральный канцлер в ФРГ, премьер-министры в Великобритании, Японии и т.д.). В США, исходя из положений конституции, президент является главным действующим лицом в принятии решений в сфере национальной безопасности. Хотя предпринималось несколько попыток ограничить власть президента в данной сфере (наиболее серьезная из них связывается с принятием закона «О военных полномочиях» 1973г.), тем не менее, в США в руках главы исполнительной власти сконцентрированы основные полномочия в реализации политики и принятии концептуальных документов по национальной безопасности.

При главе исполнительной власти функционирует высший орган, консультирующий его по вопросам национальной безопасности, координирующий политику ведомств, отвечающих за ее обеспечение, готовящий аналитические материалы и т.д. В США это Совет Национальной Безопасности (СНБ), созданный согласно Закону 1947г. а с 1949г. входящий в состав администрации американского президента со специальным статусом. Совет Национальной Безопасности – главный координационный инструмент в

президентских руках в сфере внешней политики и международных отношений. В реальности это своего рода коллегия по управлению вопросами внешними аспектами национальной безопасности США.

В Великобритании аналогичный орган называется Советом обороны, в Японии – Советом национальной обороны, в ФРГ – Федеральным советом безопасности. Несколько отличная структура у аналогичного органа во Франции. Он подчинен премьер-министру, называется Генеральным секретариатом национальной обороны и также отвечает за межведомственную координацию вопросов обороны и внешней политики (с учетом того, что согласно Ордонансу от 07.01.1957г. во Франции к сфере обороны относятся, кроме военных аспектов, также проблемы экономики, гражданской обороны, научно-технических исследований и т.д.). ГСНО во Франции осуществляет также и аналитическую работу в интересах высшего руководства страны.

Состав СНБ или аналогичных структур, как правило, невелик. Постоянными членами ФСБ в ФРГ являются федеральный канцлер, вице-канцлер (он же министр иностранных дел), министр обороны, внутренних дел, финансов, экономики, транспорта, почты и связи, генеральный инспектор бундесвера. В Японии в СНО входит премьер-министр, министры иностранных дел, финансов, начальник управления национальной обороны (выполняющего функции министерства обороны), секретарь кабинета министров, начальник управления полиции. В США в СНБ входят президент, вице-президент, государственный секретарь, министр обороны, начальник управления мобилизации. Кроме того, на заседаниях СНБ США обычно присутствуют постоянные советники – директор ЦРУ и председатель Объединенного комитета начальников штабов, советник президента по национальной безопасности, а также министры финансов, юстиции, энергетики и др. В России в состав СБ входят (на правах постоянных членов) президент, секретарь СБ, председатель правительства РФ, директор ФСБ, министры обороны и иностранных дел. Кроме этого, членами СБ РФ могут являться руководители федеральных министерств и ведомств: экономики, финансов, внутренних дел, МЧС, СВР и др., назначаемые президентом страны [4]. В большинстве постсоветских стран состав СНБ или аналогичных структур в целом идентичен российскому варианту, с некоторыми национальными особенностями.

Практически во всех развитых странах официально новые подходы или важнейшие концептуальные документы в сфере безопасности (стратегии или концепции национальной безопасности; послания законодательному органу по внешней или оборонной политике; официальное выступление, носящее доктринальный характер; и т.д.) представляются главой исполни-

тельной власти. Провозглашенный концептуальный документ или доктрина, как правило, содержит оценку ситуации в целом, формулирует общие задачи, программы и мероприятия, возможные изменения в структуре органов, отвечающих за их выполнение. В соответствии с новой доктриной, если это необходимо, от имени правительства в высший законодательный орган страны вносятся предложения о финансировании намеченных программ, изменениях в структуре органов государственного управления, ответственных за обеспечение национальной безопасности страны и т.д. В некоторых странах законодательный орган страны также принимает или одобряет важнейшие концептуальные политические документы в сфере национальной безопасности, представляемые главой государства или исполнительной власти.

Конкретные задачи ведомствам формулируются в директивах (которые могут быть полностью или частично секретными) высшего органа, отвечающего за национальную безопасность страны (например, СНБ США). На основании доктрины или концептуального документа по национальной безопасности, а также конкретных директив, отраслевые ведомства, ответственные за политику обеспечения национальной безопасности, определяют задачи, распределение сил и средств, принимают частные концепции и доктрины в международной (внешнеполитическая доктрина), военной (военная доктрина), экономической, информационной и иных сферах.

## ***2. Опыт США по принятию решений и концептуальных документов по национальной безопасности***

Понятие «национальная безопасность» широко вошло в международную практику с 1947г., когда в США был принят Закон №257 от 26 июля 1947г. «О национальной безопасности». В законе США от 1947г. не дается однозначного определения понятия «национальная безопасность»: видимо предполагается, что этот вопрос достаточно проработан в политологических исследованиях. В период Холодной войны жесткая конфронтация в военной и идеологической областях определила приоритет внешнеполитического и военно-политического подхода к проблемам национальной безопасности в США, поэтому стратегия национальной безопасности США (и, соответственно, принимаемые в этой сфере концептуальные документы) во все эти годы касалась исключительно внешней безопасности, практически не затрагивая внутренних проблем. В период после окончания Второй мировой войны и вплоть до окончания Холодной войны концептуальные документы по национальной безопасности США определялись следующими принципами:

- При разработке политики и стратегии национальной безопасности основное внимание уделялось отражению военных угроз США и их союзникам;
- Устрашение и сдерживание противника в концептуальных документах США базировалось на разработке самых смертоносных видов оружия (в первую очередь ОМП) и их применении;
- При реализации политики и стратегии национальной безопасности предпочтение отдавалось применению жестких военных мер, а не использованию более «мягких» политических, экономических и иных действий;
- В концептуальных документах обеспечение национальной безопасности США увязывалось, прежде всего, с защитой их внешнеполитических и военно-политических позиций, и при проведении конкретных мероприятий по выработке таких документов правительственные структуры США опирались на мнения практически исключительно экспертов по внешней политике и обороне.

После распада СССР и ликвидации биполярной системы США стали единственной сверхдержавой. Вместе с тем, концепции национальной безопасности в ведущих странах мира начали подвергаться серьезным изменениям. На первый план к началу 1990-х гг. стали выдвигаться такие виды безопасности, как экономическая, экологическая и т.д. Это также способствовало появлению новых подходов к разработке политики и концептуальных документов в сфере национальной безопасности США. Это стало проявляться уже в последнем докладе президента Дж.Буша-старшего Конгрессу, а окончательный отказ от доктринальных установок периода Холодной войны (например, стратегии «сдерживания коммунизма», берущей начало еще с конца 1940-х гг.), определяющих политику национальной безопасности США, произошел уже при администрации Б.Клинтон.

В настоящее время в американских подходах к проблемам национальной безопасности намечаются определенные изменения, внутренним проблемам уделяется больше внимания, однако и сейчас в концептуальных документах США они определяются лишь как общие императивы, без конкретной детализации. Начиная с администрации Б.Клинтон, в концептуальных документах, например, в «Стратегии национальной безопасности США», появляются разделы по проблемам экономической и энергетической безопасности, а события 11 сентября 2001г. заставили уделять большее внимание в этих документах проблемам терроризма, распространения ОМП, техноген-

ных катастроф и т.д. Это сказывается и на эволюции американских подходов по принятию решений и концептуальных документов в сфере национальной безопасности [5].

Принятию решений в сфере национальной безопасности в США предшествует подготовка соответствующими органами (военными ведомством, разведывательными организациями, госдепартаментом и т.д.) аналитических материалов сообразно ситуации и перечень рекомендуемых мер, а также их обоснование. Эти меры и рекомендации представляются членам СНБ (иногда в список рассылки включаются руководители правительственных ведомств, члены Конгресса и др.) в виде развернутых научных или аналитических докладов, к которым обычно прилагаются сопроводительные краткие обзоры их содержания с основными выводами. В то же время, в США периодически создаются группы экспертов или органы, которые занимаются исследованием вариантов и типологии основных концептуальных документов в этой сфере на долгосрочную перспективу. Например, в июле 1998г. Конгрессом США по инициативе министерства обороны была создана двухпартийная *Комиссия по национальной безопасности в XXI веке*, под сопредседательством отставных сенаторов – демократа Гэри Харта и республиканца Уоррена Радмэна, в составе 14 представителей академических, аналитических, деловых и военных кругов страны. Она готовила доклады как по национальной стратегии США на предстоящие 25 лет, так и структур аппарата национальной безопасности США на этот срок. *Комиссия Харта-Радмэна* в 1999-2001 гг. опубликовала три доклада [6]. Комиссия полемизировала со «стратегией Клинтона», предлагая перенести акцент с военного противостояния на террористическую угрозу (в частности, отказавшись от принципа готовности вооруженных сил США к ведению одновременно двух войн на двух удаленных друг от друга театрах военных действий). Уже в первом докладе, опубликованном в августе 1999г., *Комиссия Харта-Радмэна* в числе главных опасностей выделяла возможность крупномасштабных террористических актов на территории США. Эти доклады некоторые обозреватели рассматривали как базу для стратегии национальной безопасности новой администрации [7].

Высший консультативный орган при президенте – СНБ, обеспечивает как принятие стратегических концептуальных решений в сфере национальной безопасности, так и подготавливает рекомендации для решения текущих или требующих оперативного вмешательства проблем во внешней и оборонной политике. Тем самым, на уровне СНБ формируются основные направления внешней, внутренней и оборонной политики государства как текущего характера, так и рассчитанные на долговременный характер, рассматривают-



ся конкретные позиции и подходы, так и подготавливаются документы и решения стратегического, концептуального характера.

В штате Белого дома обеспечением работы СНБ на уровне руководящего состава занимаются: помощник президента по национальной безопасности, исполнительный секретарь СНБ (ему подчинены четыре члена директората СНБ, имеющие статус помощников министра, отвечающих за отдельные направления работы и назначаемые президентом) и директор группы «ситуационного анализа». Группа ситуационного анализа включает примерно 30-70 сотрудников, откомандированных на 2 года разведывательными ведомствами. Она предназначена для:

- мониторинга и результирующей оценки обстановки в различных зонах и сферах интересов США, подготовки оценочно-прогнозной документации для президента и членов СНБ;
- подготовки проекта возможных вариантов комплексной стратегической (специальной, экономической, пропагандистской, информационной, дипломатической, военной и др.) реакции США на развитие ситуации, угрожающей интересам и безопасности страны;
- селекции всех материалов, докладываемых президенту и СНБ.

Административное управление деятельностью группы осуществляют директор, а оперативное – помощник президента США по национальной безопасности. Базовый элемент группы – «Ситуационная комната», созданная в 1962г. президентом США Д.Кеннеди, когда Карибский кризис проявил отсутствие единого органа экстренного аналитико-прогнозного обобщения текущей информации и оперативной координации действий различных ведомств США в чрезвычайных ситуациях. С начала 1980-х гг. с приходом к власти администрации Р.Рейгана в подземных этажах Белого дома круглосуточно работают дежурные смены оперативного слежения за обстановкой, а в надземных помещениях – группы комплексного анализа информации и технического обеспечения. В чрезвычайных ситуациях на базе «Ситуационной комнаты» под руководством вице-президента США разворачивается Центр по действиям в кризисных ситуациях, к работе которого оперативно подключаются, в том числе по телекоммуникационным каналам, специалисты и информационные ресурсы других подразделений и ведомств. Группа готовит «утренний доклад» по национальной безопасности для президента (ему также вручается доклад ЦРУ), других членов СНБ, содержащий обобщенную информацию о положении дел в кризисных точках, эффективности работы ведомств, отвечающих за безопасность страны, реакцию СМИ и общественности на эту деятельность и т.п. [8]

Вместе с тем, аппаратом СНБ для президента готовятся конкретные доклады или концептуальные подходы по отдельным проблемам (или, наоборот, по совокупности проблем) национальной безопасности, внешней и оборонной политики. После обсуждения докладов и рекомендаций на заседаниях СНБ (а иногда и до этого, если есть необходимость) новая концепция или позиция администрации по отдельным ключевым проблемам в общих чертах представляется широкой общественности в виде статей ведущих экспертов в сфере безопасности в академических изданиях, ведущих СМИ и т.д., причем упор делается на слабости прежней позиции, преимуществ новой, новых развитиях в сфере национальной безопасности и т.д. Особое внимание уделяется представлению широкой общественности и экспертным кругам таких важнейших концептуальных документов, как «Стратегия национальной безопасности США» (она излагается в США ежегодно, в посланиях президента Конгрессу) и «Национальная военная стратегия» (разрабатываемая ОКНШ США каждые 2-3 года и являющаяся, фактически, американской военной доктриной).

Важно отметить, что «Стратегия национальной безопасности США» является важнейшей концептуальной базой для создания документов, регулирующих военную политику США и весь блок стратегических вопросов, связанных конкретно с обороной страны. Американская военная стратегия формируется как составная часть «Стратегии национальной безопасности США», разработка которой сопровождается формированием или корректировкой ее военного компонента – «Национальной военной стратегии». Этот документ, по существу, является американской военной доктриной и содержит:

- трактовку предназначения вооруженных сил США в современных условиях;
- обобщенный анализ военно-стратегической обстановки в мире;
- формулировку военных целей национальной безопасности США;
- пути достижения военных целей национальной безопасности (элементы стратегии, стратегические концепции строительства и боевого применения вооруженных сил США);
- состав сил, требуемый для достижения целей национальной безопасности при приемлемой степени риска.

Структурно «Национальная военная стратегия», помимо целей и задач, решаемых для их достижения, включает три компонента: строительство, развертывание и использование вооруженных сил США.

В системе обеспечения руководства национальной безопасности США

важную роль играет советник президента по национальной безопасности. Советник президента по национальной безопасности является центральной фигурой всего механизма разработки, принятия и реализации ключевых внешнеполитических решений, включая решения по вопросам обеспечения внешней безопасности. Советник назначается президентом из числа наиболее авторитетных специалистов в этой области. Он имеет непосредственный доступ к президенту для доклада по любому из этих вопросов и представления своей собственной точки зрения относительно наиболее целесообразного решения. Члены СНБ не должны руководствоваться личными эмоциями при решении проблем, затрагивающих интересы страны. Кроме того, общим правилом, которое они неукоснительно соблюдают, является сохранение конфиденциальности при обсуждении этих проблем [9].

Представители Конгресса не входят в СНБ. Вообще, законодательная ветвь власти в США непосредственно не участвует в механизме выработки, принятия и реализации внешнеполитических решений. Однако Конгресс серьезно влияет на этот процесс косвенным образом: через бюджетную политику; организацию различных слушаний «в порядке надзора» с участием представителей исполнительной власти; запросы в органы этой власти; ратификацию международных соглашений и договоров; консультации с президентом, госсекретарем, министром обороны, советником президента по национальной безопасности; утверждение назначений на должности послов и других высокопоставленных должностных лиц внешнеполитического ведомства и т.д. Отношения обеих ветвей власти строятся на основе взаимного уважения и взаимопомощи. Органы исполнительной власти неизменно ориентированы на то, чтобы информировать Конгресс о своей работе, узнать мнения конгрессменов и своевременно учесть их в дальнейшем [10].

Особенность механизма принятия решений и концептуальных документов в сфере национальной безопасности в США определяется: сочетанием полномочий главы государства и главы правительства в одном высшем должностном лице – президенте; принципом разделения властей, предполагающим тесное взаимодействие исполнительной и законодательной властей при принятии важнейших государственных решений; широкими полномочиями президента в вопросах обеспечения стратегических национальных интересов и в принятии важнейших государственных решений в общем законодательном процессе. В этом контексте решения главы исполнительной власти США (президента) в сфере национальной безопасности, пройдя многоступенчатую предварительную экспертизу специалистов, оформляются в виде президентских директив, фактически имеющих силу закона. Вместе с

тем, Конгресс США сохраняет важные и весьма эффективные рычаги воздействия на исполнительную власть и корректировку решений администрации. Важнейшей формой влияния Конгресса на решения и политику администрации в сфере национальной безопасности является процедура регулярных слушаний, в ходе которых члены Конгресса могут обсуждать и запрашивать детальные обоснования принятых решений или положений концептуальных документов, что требует от администрации постоянного привлечения на заседания представителей министерств, ведомств, экспертных и академических кругов и подготовки соответствующих докладов, отчетов, объяснительных записок и других материалов по всему спектру внешней и оборонной политики и проблемам национальной безопасности государства [3, с. 48-54].

В зависимости от важности и срочности рассматриваемых проблем решения президента США в сфере национальной безопасности можно квалифицировать следующим образом:

- Решения, принимаемые в чрезвычайных условиях и требующие незамедлительных действий. Это, прежде всего, решения о применении стратегических ядерных сил в случае внезапного ядерного удара по территории США. Президент США имеет право принимать незамедлительные и самостоятельные решения на использование вооруженных сил при нападении на США или американские объекты за рубежом. К этой же категории относятся решения президента в случае стихийных бедствий, массовых беспорядков и т.д.
- Решения, определяющие формирование внешнеполитического курса и политики в сфере безопасности страны, с учетом изменения ситуации внутри страны и во всем мире. Такие решения отражаются в ежегодном (согласно закону) докладе президента Конгрессу «Стратегия национальной безопасности США», где формируются цели, интересы и задачи государства на международной арене и в обеспечении безопасности.
- Военно-политические и экономические решения по внутригосударственным проблемам, строительству и направлению развития вооруженных сил, военно-промышленного комплекса и т.д.
- Текущие решения по актуальным внутривнутриполитическим или внешнеполитическим проблемам. Данные решения направлены на обеспечение нормальной жизнедеятельности государства, отлаженной работы ведомств, ответственных за реализацию политики в сфере национальной безопасности. Подобные решения принимаются оперативно, с учетом складывающейся в данный момент политической, военной, экономической ситуации.

Существующая в США система принятия решений на высшем уровне в сфере национальной безопасности является достаточно гибкой и одновременно стабильной, однако с приходом к власти новой администрации в эту систему вносятся определенные изменения, обуславливаемые конкретно складывающейся обстановкой. В последние годы в США в процессе принятия решений в сфере национальной безопасности все шире реализуется концепция конкурирующих стратегий, предусматривающая разработку альтернативных путей решений важнейших проблем, их детальную экспертную проработку, обоснование принимаемых решений и т.д. Этому способствует то, что органы исполнительной (президент) и законодательной (Конгресс) властей США при принятии решений или концептуальных документов в сфере национальной безопасности опираются на развитую систему информационно-аналитического и экспертного обеспечения. При этом в США активно используются не только разведывательные или иные правительственные ведомства, обладающие мощными информационно-аналитическими возможностями, но и независимые (или частично независимые) многочисленные научно-исследовательские институты («мозговые тресты»). В результате руководство страны получает конечный информационно-аналитический продукт, содержащий как обобщенные сведения и оценки по ситуации, так и рекомендации и меры по конкретному реагированию, т.е. совмещающий в себе функции информирования и консультирования [11].

В соответствии с Законом «О реорганизации обороны» или Законом «Голдуотера-Николса» (*Goldwater-Nichols Act*) 1986г. президент Соединенных Штатов обязан ежегодно публиковать Декларацию стратегии национальной безопасности США, т.е. документ с изложением как текущего состояния национальной безопасности, так и своего концептуального видения проблемы. Начало этой традиции положил подготовленный президентом Гарри С. Трумэном в 1950г. доклад «СНБ-68», в котором основное внимание уделялось Соединенным Штатам и тогдашнему Советскому Союзу, а также выдвигалась «доктрина сдерживания», определившая ход последующей Холодной войны. С тех пор каждый президент вносил в Конгресс подобный документ в той или иной форме и с различной степенью конкретизации. Принимая Закон «Голдуотера-Николса», Конгресс стремился дополнить систему регулярных президентских обращений к законодателям документом по проблемам безопасности, однако достиг лишь частичного успеха. Только администрация Б.Клинтон действительно представляла Конгрессу стратегические документы ежегодно. Интенсивность работы демократической администрации объяснялась как необходимостью серьезного переосмысления

проблематики после окончания Холодной войны, так и неудовлетворенностью Конгресса представляемыми документами. Администрация Дж.Буша-младшего не отличается такой «плодовитостью» при подготовке концептуальных документов по национальной безопасности. Только события 11 сентября 2001г. заставили администрацию Буша в максимально короткие сроки пересмотреть уже подготовленную Стратегию в 2001г. и представить ее уже в 2002г. Публикацию своей «Стратегии национальной безопасности США» администрация Дж.Буша-младшего приурочила к годовщине террористической атаки и анонсировала более чем за месяц.

Анализ различных редакций этого основного концептуального документа (как при республиканской, так и при демократической администрациях) в сфере национальной безопасности позволяет характеризовать его как интеллектуальный продукт со следующей структурой:

- фундаментальные (постоянные) интересы, которые заключаются в обеспечении безопасности, процветания и свободы американского народа и т.д.;
- миссия страны на данном этапе (это и есть доктрина, отражающая национальные интересы в конкретном понимании действующего президента США);
- конкретные целевые установки, разрабатываемые и достигаемые конкретной президентской администрацией, государственными структурами, группами влияния, коммерческими и неправительственными организациями, т.е. субъектами национальной безопасности страны [5, р.10-14].

Отметим, что обычно само заглавие документа должно как-то подчеркнуть те основные задачи или проблемы, которые действующая администрация США видит в сфере национальной безопасности. Так, последняя «Стратегия национальной безопасности» администрации Б.Клинтона, датированная 1999г., называлась «Стратегия национальной безопасности США для нового столетия» и была призвана подчеркнуть готовность противостоять новым вызовам в наступающем столетии. Ныне действующая Стратегия национальной безопасности, опубликованная в марте 2006г., призвана дать новое видение стратегической обстановки администрацией Дж.Буша, где основные аспекты угроз, вызовов и обеспечения национальной безопасности США особо подчеркиваются во вводной части этого документа [12].

Вместе с тем, надо отметить, что в США с определенной периодичностью (раз в 3-4 года, или даже реже) принимается так называемая «Большая

*стратегия»,* в которой очерчиваются основные вызовы, угрозы и проблемы для национальной безопасности США и пути их преодоления на более долгосрочную перспективу.

Можно утверждать, что «Стратегия национальной безопасности США» является, по существу, теоретической основой американской политики. Эта концепция вырабатывается общими усилиями правящей политической элиты США и широким кругом ученых (политологов, социальных философов и др.) и отражает в концентрированном виде взгляды на сущность, содержание и пути обеспечения (защиты) национальных интересов государства. Следует подчеркнуть, что прояснение вопроса о том, в чем, собственно, состоят национальные интересы, равно как и согласование мнений по поводу сущности национальной безопасности США (особенно ее внешнеполитических и военно-стратегических аспектов), не носят плебисцитарного характера и не могут рассматриваться как своего рода консенсус всех слоев американского общества относительно тех положений, которые нашли отражение в документах, излагающих концепцию национальной безопасности. Находящаяся в каждый данный момент у власти политическая группировка разрабатывает концепцию национальной безопасности как доктрину, выражающую ее политическую волю и имеющую конкретную идеологическую направленность. Готовность исполнительной ветви власти в США придерживаться положений концепции в своей практической деятельности предусматривает и готовность этого правительства нести ответственность как за частные результаты ее реализации, так и за выполнение в полном объеме взятых на себя перед нацией обязательств в области обеспечения безопасности.

### ***3. Специфика ФРГ по принятию решений в сфере национальной безопасности***

Структура и функционирование механизма принятия решений в сфере национальной безопасности в ФРГ определяется государственным устройством и нормативно-правовыми положениями Конституции федеративного государства. Глава государства – федеральный президент, принимает весьма ограниченное участие в формировании решений в сфере национальной безопасности и их реализации. Исполняя весьма ограниченные, в основном представительские функции, президент ФРГ только скрепляет своей подписью правительственные и парламентские акты и другие важные государственные документы. В связи с этим в ФРГ значительное влияние в выработке политики и принятия документов в сфере национальной безопасности имеют парламент (законодательная власть) и глава исполнительной власти (федеральный канцлер).

Законодательная власть в ФРГ представлена федеральным парламентом, состоящим из двух палат: бундесрата и бундестага. Бундесрат состоит из представителей федеральных земель, и эта палата, фактически, не принимает участия в разработке и принятии решений в сфере национальной безопасности и занимается в основном внутрифедеральными проблемами. В соответствии с Конституцией, высшим законодательным органом в ФРГ является бундестаг. Особым влиянием при выработке законопроектов и решений в сфере национальной безопасности обладают внешнеполитический, бюджетный и правовой комитеты бундестага, которые участвуют в обсуждении практически всех проектов и решений в данной сфере, а также военный комитет, который при необходимости выполняет также функции парламентского комитета по расследованиям. Постоянные комитеты бундестага являются центрами тщательной работы над законопроектами, которые неоднократно выносятся на обсуждение с участием представителей правительства. Одновременно законопроекты обсуждаются также в партийных фракциях парламента. Как фракции, так и постоянные комитеты бундестага при обсуждении проектов в данной сфере обычно работают за закрытыми дверями.

Несмотря на важную роль бундестага в процессе выработки и принятия решений в сфере национальной безопасности, главным звеном данного механизма в ФРГ является правительство и федеральный канцлер. Правительство имеет в своем распоряжении специальный аппарат (ни глава государства, ни парламент таким аппаратом не располагают), на который возложены управленческие функции, анализ и практическая реализация решений в сфере национальной безопасности. Этот аппарат состоит из многочисленных специализированных органов, находящихся в непосредственном распоряжении главы правительства (в том числе ведомство федерального канцлера, служба печати и информации и др.). Особо важная роль в выработке правительством решений в сфере национальной безопасности принадлежит федеральному канцлеру. Таким образом, в ФРГ, как и в большинстве других развитых западных государств, парламент не играет решающей роли в формировании политики национальной безопасности. Решающая роль в принятии и осуществлении решений в этой сфере, а также ответственность за планирование и осуществление политики национальной безопасности принадлежит федеральному правительству, в состав которого входит как особый механизм Федеральный совет безопасности. Этот орган, возглавляемый федеральным канцлером, разрабатывает предложения по важнейшим вопросам национальной безопасности страны и координирует деятельность военных и гражданских органов в данной сфере. Он собирается по мере необходимости



ти, его заседания подготавливает специальная группа ведомства федерального канцлера. Предусмотренный Положением в ведомстве федерального канцлера межведомственный секретариат, состоящий из руководителей отделов министерств, участвующих в работе Федерального совета безопасности, играет вспомогательную роль, предоставляя необходимые данные и материалы этой группе. Важные решения по политике национальной безопасности принимаются, как правило, коллективно советом безопасности, правительством или же (по оперативным проблемам) на уровне двух-трех компетентных министров [13].

Таким образом, главная роль в принятии и осуществлении решений в сфере национальной безопасности в ФРГ отводится не законодательной, а исполнительной власти, и прежде всего федеральному канцлеру, который формирует правительство, является руководителем Федерального совета безопасности, во время войны выполняет функции верховного главнокомандующего и представляет концепцию национальной безопасности страны, которая максимально полно вырисовывается в особом документе – «Белой книге о безопасности Федеративной Республики Германия», где основной упор традиционно делается на внешнеполитических и военных аспектах [13, с. 22-29].

#### ***4. Российский подход к принятию решений и концептуальных документов в сфере национальной безопасности***

В России политика государства по обеспечению национальной безопасности страны определяется федеральными законами «О безопасности», «Об обороне», «Концепцией национальной безопасности», ежегодными «Посланиями президента к Федеральному собранию», а также «Военной доктриной РФ», «Внешнеполитической доктриной РФ» и другими аналогичными отраслевыми документами [14].

В России практика принятия важнейших концептуальных документов в сфере безопасности частично основывается на опыте бывшего СССР, в последние годы существования которого предпринимались попытки реформирования устаревшей системы обеспечения безопасности страны и принятия ряда правовых и политических документов для регулирования этой сферы. Еще в декабре 1990г. были внесены изменения в Конституцию СССР в интересах совершенствования государственного управления, предусматривавшие создание Совета Безопасности СССР. Его функции были значительно скромнее, чем у нынешнего Совета Безопасности РФ. Они ограничивались вопросами государственной, экономической, экологической безопасности, преодоления последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных си-

туаций, обеспечения стабильности и правового порядка в обществе. До августа 1991г. успел начаться процесс образования Советов Безопасности и в ряде союзных республик СССР [4, с. 27; 9, с. 61-62]<sup>1</sup>.

В РСФСР первое упоминание Совета Безопасности появилось в принятом в апреле 1991г. Законе «О Президенте РСФСР», а в мае 1991г. были внесены изменения в Конституцию РСФСР, предусматривавшие создание такого органа. В июле 1991г. при президенте РСФСР была создана комиссия, которой была поручена подготовка проекта закона «О безопасности». Сравнительно немногочисленный аппарат Совета Безопасности проработал под руководством Ю.Скокова около года. За это время был подготовлен и проведен через Верховный Совет РСФСР Закон «О безопасности», в котором устанавливались функции, полномочия и компетенция Совета Безопасности как основного координирующего органа в области национальной безопасности, были подготовлены основные положения военной доктрины и первый проект «Концепции по национальной безопасности». Первые попытки создать концепцию безопасности РСФСР, которая первоначально называлась «Концепция системы безопасности РСФСР», относятся еще к лету 1990г., когда под воздействием ряда политических сил стали превалировать идеи построения нового государственного образования («обновленного Союза»). Насколько известно, каких-либо решений по данному проекту принято не было, а после известных событий августа 1991г. и Беловежского совещания работы группы, готовившей этот проект, были прекращены. Следующий этап связан с летом 1992г., когда был поставлен вопрос о выработке «новой концепции безопасности России» и был принят подготовленный к этому времени проект, требовавший дальнейшей доработки. Сам проект опубликован не был, и о его дальнейшей судьбе неизвестно. Через год, летом 1993г., новый секретарь Совета Безопасности Е.Шапошников обнародовал основные положения подготовленного к тому моменту варианта концепции безопасности и заявил о начале ее реализации. После известных событий октября 1993г. к этому варианту проекта уже не возвращались [15].

Следующий этап усилий по созданию концепции безопасности относится к началу 1994г., когда было принято решение о глубоком академическом обеспечении процесса разработки «Концепции национальной безопас-

---

<sup>1</sup> Совет Безопасности РФ, в отличие, например, от Совета Национальной безопасности США, является более разнопрофильным органом. При этом в отличие от СНБ США, который является скорее консультативным органом и окончательное решение по рассматриваемым вопросам принимает единолично президент США, СБ РФ является координирующим органом. Решения СБ РФ, как и его рекомендации президенту РФ, принимаются на заседаниях СБ его постоянными членами простым большинством голосов и вступают в силу после утверждения их председателями СБ РФ.

ности» в рамках Совета Безопасности Российской Федерации. Организационно этот процесс должен был обеспечить специально созданный Научный совет Совета Безопасности под руководством контр-адмирала В.С.Пирумова [16]. Научный совет предпринял масштабные усилия, объединив возможности различных академических и ведомственных исследовательских центров, общественных и политических организаций. Был накоплен огромный материал, содержащий различные подходы и методики разработки Концепции национальной безопасности. В рамках осуществления научно-исследовательской и информационной программы была проведена серия семинаров и научных конференций. Однако сам проект функциональной Концепции национальной безопасности подготовлен не был. Возможно, что одна из главных проблем состояла в том, что представленные в Научный совет материалы очень сильно различались по своим методикам, исходным посылкам, политическим взглядам и т.д. Не случайно в октябре 1995г. тогдашний помощник президента РФ по вопросам национальной безопасности Ю.Батурин выступил с заявлением, из которого следовало, что концепция вряд ли появится в ближайшее время из-за отсутствия общенационального консенсуса по целому ряду принципиальных вопросов. Ожидалось, что очередной шаг в этом направлении может быть предпринят после президентских выборов 1996г. Но лишь в 1997г. первая «Концепция национальной безопасности РФ» была принята указом президента Б.Ельцина. В январе 2000г. в России указом и.о. президента РФ В.Путина была утверждена новая редакция «Концепции национальной безопасности», принятой в декабре 1997г. Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России». «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» представляет собой систему взглядов на обеспечение в РФ безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и от терроризма. В настоящее время в России продолжают работы по подготовке новой, обновленной редакции «Концепции национальной безопасности РФ», которую, по некоторым сведениям, первоначально предполагалось опубликовать еще в 2005г.

Особенность российской «Концепции национальной безопасности» в том, что основными объектами национальной безопасности России являются: личность – ее конституционные права и свободы; общество – его духовные и материальные ценности, права и свободы всех групп населения; государство – его конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность, национальное достоинство и другие национальные интересы. От

самого определения понятия национальная безопасность, от объектов и субъектов безопасности и зависит структура самой концепции национальной безопасности. Так, например, если российская теория национальной безопасности предусматривает определение как национальной безопасности в триединстве – личность, общество и государство, то, следовательно, это нашло отражение и в российских концептуальных документах в сфере национальной безопасности.

«Концепция национальной безопасности» по своей сути есть политический документ, в котором сформулированы важнейшие направления государственной политики России. На основе этого документа министерства, ведомства, государственные и общественные организации России формируют или корректируют свою концептуальную базу, а также нормативные правовые документы в части, касающейся их деятельности по обеспечению национальной безопасности России (например, «Военная доктрина Российской Федерации» или «Концепция внешней политики Российской Федерации», которые фактически являются конкретизацией положений Концепции применительно к соответствующим сферам деятельности органов государственной власти) [3, 55-66].

Что касается текущей ситуации, то на основе Концепции ежегодно в администрации президента РФ готовится «Доклад Президента РФ о внутренней и внешней обстановке», а также «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». В докладе и Послании уточняются текущие цели и задачи государства, а также планы министерств, ведомств и организаций, составляющих систему обеспечения безопасности России. Таким образом, Концепция определяет в принципе два направления деятельности государственных структур. Первое – обеспечение национальных интересов и целей при исполнении своих обычных функций, и второе – обеспечение национальной безопасности путем выявления и нейтрализации внутренних и внешних угроз силами и средствами обеспечения безопасности. При этом понятно, что два упомянутых направления работы взаимосвязаны и взаимозависимы.

Как полагают российские эксперты, одним из принципиальных отличий «Концепции национальной безопасности РФ» от аналогичных документов ряда других стран (а они действуют в довольно значительном числе стран под различными названиями: доктрина, стратегия и пр., в которых речь идет почти исключительно о внешних аспектах интересов и безопасности), является то, что в ней национальные интересы и безопасность во внутренней и внешней областях рассматриваются в совокупности и во взаимосвязи [15, с. 495-505, 518-519]. Причем, доминирующим (особенно в первой

редакции от 1997г.) являлось рассмотрение именно внутренних факторов. В последующем этот подход – тесная взаимосвязь внутренних и внешних аспектов национальной безопасности, нашел довольно широкое применение и во многих других постсоветских странах, где при принятии концептуальных документов учитывалась и российская практика определения национальной безопасности через триединство – безопасность личности, общества и государства. Однако надо отметить, что данный подход к определению безопасности, где делается значительный уклон в сторону «человеческой безопасности», не является чисто российским научно-теоретическим достижением, а как уже отмечалось, был сформирован также на Западе, где еще с конца 1970-х – начала 1980-х гг. стали проявляться работы по проблемам общей и человеческой безопасности и ее соотношения с национальной и государственной. Однако в мировой практике, пожалуй, впервые именно в российских концептуальных документах в сфере национальной безопасности данный подход был официально закреплён. В частности, это проявилось в «Законе о безопасности РФ» 1992г., «Концепции национальной безопасности РФ» 1997г. и во всех последующих документах. Во многом это объясняется тем, что в отличие от многих развитых западных стран, где уже имелась налаженная практика, традиция и даже инерционность в принятии концепций национальной безопасности, в России (и в большинстве постсоветских стран) этот процесс начинался буквально «с чистого листа», и было легче выдвинуть указанный подход и закрепить его в процессе принятия концептуальных документов в данной сфере.

### ***5. «Концепция национальной безопасности» Грузии и процесс ее принятия***

8 июля 2005г. парламент Грузии единогласно утвердил «Концепцию национальной безопасности» страны. По утверждениям представителей Совета национальной безопасности Грузии, которые представляли проект Концепции, подготовка этого документа велась почти 10 лет, а в течение последнего года по поручению президента М.Саакашвили специальной группой экспертов в составе СНБ Грузии был подготовлен окончательный вариант этого документа [17]. Надо отметить, что за последние 10 лет некоторые силовые ведомства (например, в 1997г. Государственный департамент охраны государственной границы во главе с генералом В.Чхеидзе [18]) или исследовательские неправительственные организации [19] представляли свои проекты концепций национальной безопасности, однако в силу различных причин

они так и не были взяты в основу единого документа, который должен был представить взгляды руководства страны на проблемы национальной безопасности Грузии. Кроме этого, институциональная и кадровая слабость главного органа, который функционально должен был осуществлять эту работу – СНБ Грузии, а также кризис самой системы управления в масштабах всей Грузии и неопределенность в выработке основных приоритетов в сфере безопасности, внешней и оборонной политики также не позволили подготовить единый проект концепции. Лишь после «розовой революции» 2003г. и избрания в 2004г. президентом М.Саакашвили работы в данном направлении активизировались. После подготовки проекта Концепции он должен был быть представлен на утверждение парламентом страны и подписан президентом Грузии.

Проект Концепции был представлен 13 мая 2005г. на объединенном заседании комитетов парламента страны по обороне и безопасности, по внешним связям и по европейской интеграции. Предполагалось, что примерно в течение двух недель проект должен был обсуждаться парламентскими комитетами и фракциями, и лишь затем представлен на одобрение парламентом. Параллельно происходило обсуждение проекта рядом грузинских неправительственных организаций и независимыми (или формально независимыми) экспертами в сфере безопасности. Известно также, что консультативную помощь в подготовке Концепции, равно как по многим другим ключевым аспектам политики в сфере безопасности и обороны, осуществляли весьма авторитетные западные эксперты, в частности, в рамках созданного еще в 1998г. по инициативе грузинского правительства специального органа – *ISAB (International Security Advisors Board)*. По оценкам ряда грузинских неправительственных экспертов, проект Концепции страдал излишней детализацией и одновременно декларативностью, чересчур красочным идеологизированным «оформлением», восхвалением результатов «розовой революции», недостаточно внимания уделялось этно-религиозным проблемам внутри самой Грузии, проблемам энергетической безопасности, недостаточно адекватно оценивались положения документа, касающиеся Абхазии и Южной Осетии [20]. Тем не менее, с незначительными изменениями и корректировками (в частности, были объединены третья и четвертая главы проекта, где говорилось об угрозах и вызовах национальной безопасности), парламент страны принял Концепцию, после чего она была подписана президентом и вступила в силу.

«Концепция национальной безопасности» Грузии начинается эпиграфом из преамбулы Конституции Грузии и состоит из 6 глав:

1. Введение.
2. Фундаментальные национальные интересы Грузии.
3. Национальные интересы Грузии.
4. Угрозы, риски и вызовы национальной безопасности.
5. Основные направления политики национальной безопасности Грузии.
6. Заключение.

Введение начинается словами: «Грузия находится на важном этапе своей вековой истории». Во введении также есть ссылки на важность и значение «розовой революции» 2003г. и принадлежности страны к европейским традициям и ценностям. Отмечается, что «Концепция национальной безопасности Грузии является ключевым документом, который представляет взгляды на развитие безопасности страны и фундаментальные национальные цели и интересы. Она указывает на угрозы, риски и вызовы для национальной безопасности и отмечает основные направления политики национальной безопасности». По замыслу авторов, Концепция также должна показать стремления Грузии к полноправной интеграции в НАТО и ЕС, а также к «установлению безопасности в Черноморском регионе, как составной части евро-атлантической системы безопасности». Отмечается также, что правительство Грузии будет реализовывать Концепцию посредством «долговременных мероприятий для защиты фундаментальных национальных ценностей и интересов». Как подчеркивается в документе, «Концепция национальной безопасности должна служить основой для всех стратегий и планов. В случае любого пересмотра Концепции, в соответствующие стратегии и планы также должны быть внесены изменения».

Вторая глава Концепции посвящена фундаментальным национальным ценностям Грузии, которые основаны на следующих принципах: суверенитет, безопасность, мир, демократия и верховенство закона, уважение прав и основных свобод человека и благополучие страны. Согласно документу, защита этих ценностей жизненно необходима для существования и безопасности Грузии.

Третья глава касается национальных интересов Грузии. Это принципы территориальной целостности, национального единства, региональной стабильности, утверждение свободы и демократии в соседних странах и регионах, утверждение транзитных функций страны и обеспечение альтернативных источников подачи энергии, а также экологическая безопасность. Как утверждает документ, восстановление территориальной целостности страны является жизненно важным национальным интересом Грузии.

Четвертая глава отведена угрозам, рискам и вызовам национальной безопасности. Под угрозами подразумеваются нарушение целостности территорий страны, военная интервенция, прорыв существующих конфликтов с территориями соседних стран, международный терроризм, российские военные базы, контрабанда и транснациональная организованная преступность. Под вызовами национальной безопасности Грузии в тексте Концепции понимаются: коррупция и неэффективная система государственного управления, экологические, социальные, энергетические, информационные и экономические вызовы. В документе также говорится, что возможности открытой агрессии против Грузии очень ограничены, но трансграничные нападения со стороны государственных и негосударственных действующих лиц вполне реальны.

Пятая глава определяет основные направления политики национальной безопасности Грузии, которые основываются на принципах усиления государственного правления и утверждения демократических институтов, усиления обороноспособности страны, восстановления конституционного порядка на всей территории страны, интеграции и вступления в Евросоюз и в НАТО, утверждения внешних связей. В этой главе (пункт 5.5. – «Усиление внешних отношений») в качестве стратегических партнеров Грузии называются США, Украина и Турция. Пункт 5.5.4. озаглавлен «Партнерство с Арменией и Азербайджаном». Первоначально складывается впечатление, что авторы Концепции попытались скоординировано представить отношения с Арменией и с Азербайджаном на одном уровне, особенно в части, касающейся таких общих определений, как экономическое сотрудничество, стабильность и благосостояние в регионе. Отмечается также важность мирного разрешения нагорно-карабахского конфликта и «более активного вовлечения международного сообщества в мирный процесс». Однако в части, касающейся Азербайджана, уже указывается, что «отношения Грузии с Азербайджаном развиваются как стратегическое сотрудничество». Наряду с подчеркнутой важностью совместных энергетических, транспортных и коммуникационных проектов, говорится также о тесном взаимодействии двух стран в сфере безопасности и политики, а также процессов евро-атлантической интеграции. «Сотрудничество Грузии и Азербайджана в рамках ГУАМ и участие в программах *ЕС ENP* и *НАТО PfP* способствует гармонизации интересов безопасности и выработке совместной позиции по различным стратегическим вопросам». В то же время в Концепции говорится лишь о «тесном партнерстве с Арменией во всех сферах двусторонних взаимоотношений», подчеркивается, что «Грузия надеется, что Армения будет получать выгоду от транзитного расположения Грузии для транспор-



ровки армянских товаров через ее территорию». Вместе с тем, авторы Концепции указывают, что Грузия «приветствует усиливающееся сотрудничество Армении с НАТО». В пункте 5.5.6. говорится о партнерстве с Российской Федерацией, указывается, что «Грузия стремится к установлению добрососедских отношений с РФ, основанных на принципах взаимного уважения», а полное выполнение положений Стамбульского саммита ОБСЕ 1999г. относительно вывода российских баз «несомненно, будет способствовать отношениям между Грузией и Российской Федерацией». В этой главе указывается также на взаимодействие и сотрудничество Грузии со странами Черноморского региона, ГУАМ, Балтии и Центральной Азии, многосторонним отношениям в рамках ОБСЕ, ООН и других организаций, а также вкладе Грузии в борьбу с международным терроризмом.

Заключение предусматривает разработку каждым министерством и ведомством Грузии отраслевой стратегии в рамках Концепции для своей сферы деятельности.

#### ***6. Особенности концептуального документа в сфере национальной безопасности Турции***

В Турции существует весьма развитая система как руководства политикой национальной безопасности страны, так и принятия концептуальных документов в этой сфере. Вместе с тем, надо отметить, что с учетом исторически громадного влияния военного руководства на весь процесс управления страной за все годы существования Турецкой республики, вполне естественно, что они играли и огромную роль в подготовке важнейших концептуальных документов в сфере национальной безопасности [21]. Традиционно концепция национальной безопасности делала основной упор исключительно на вопросы внешней и оборонной политики Турции, а также на ее взаимоотношения с соседями, ведущими мировыми державами, роль страны в структуре НАТО и т.д. Однако в последние годы, с активизацией стремления Турции вступить в ЕС и связанных с ним реформ государственного управления (в частности, принятие решений по снижению роли Совета национальной безопасности в системе руководства страной), а также хотя бы формального уменьшения роли военных в общественно-политической жизни государства, намечаются некоторые изменения в процессе принятия решений и концептуальных документов в сфере национальной безопасности. Это получило свое подтверждение и в тексте новой концепции национальной безопасности Турции.

Проект новой концепции национальной безопасности получил название «Политический документ о национальной безопасности» (*Milli Güvenlik siyaseti belgesi*). Подготовка проекта документа продолжалась около года. В подготовке проекта были задействованы: аналитическое управление Совета национальной безопасности Турции, аппараты президента и главы правительства, МИД, Генеральный штаб ВС страны, спецслужбы, независимые центры стратегических исследований, ряд университетов. О напряженности работы говорит, в частности, тот факт, что окончательный проект документа объемом 90 страниц был отправлен на доработку, после которой он был сокращен до 25 страниц [22].

Особенностью нынешней концепции национальной безопасности Турции является тот факт, что впервые в его подготовке принимали участие и военные, и гражданские ведомства. Все предыдущие документы подобного рода готовились военными, а гражданские руководители их подписывали. Отличительной чертой новой концепции можно считать также и то, что теперь вопросы безопасности Турции рассматриваются не столько через призму ее межгосударственных отношений с другими странами, сколько с точки зрения наличия потенциально опасных регионов, региональных конфликтов и деятельности различных радикальных организаций, представляющих опасность для безопасности Турции и ее интересов. Это важные особенности, которые, с одной стороны, свидетельствуют о некотором демократическом процессе, несмотря на все трудности развивающемся в Турции, а с другой – демонстрируют рост значимости Турции как региональной державы, которая располагает экономическими, военными и политическими возможностями для активного участия в политических процессах в регионе. Другими словами, в проекте документа отсутствует перечень стран (ранее он имел место), которые могут представлять угрозу для Турции, но названы «регионы с потенциальными рисками». В частности, к таким регионам отнесен район Эгейского моря, в котором Греция объявила о своей 12-мильной территориальной зоне, что, по мнению турецкой стороны, может стать основанием для военных действий. В связи с этим в проекте документа отмечается, что по вопросу о территориальной принадлежности более ста островов в Эгейском море необходимо проводить решительную и жесткую политику и не делать никаких уступок. Примечательно, что Греция как страна в данном контексте в качестве угрозы не фигурирует, хотя понятно, что спор по поводу островов в Эгейском море – это давняя проблема в турецко-греческих отношениях.

Еще одним районом с потенциальными военными рисками в проекте назван Северный Ирак. Интерес представляет тот факт, что в документе сама

возможность образования курдского государства не отождествляется с мотивом для начала военных действий. Вместе с тем в новой концепции подчеркивается, что действия курдских группировок, в том числе в отношении туркмен в Северном Ираке, могут создать серьезную проблему, которая представляет угрозу для стабильности и безопасности всего ближневосточного региона.

Обращает на себя внимание то, что в проекте впервые особо выделены новые угрозы и вызовы, которые представляют опасность для Турции. Это сепаратистская и клерикальная деятельность, международные террористические и радикальные религиозно-экстремистские организации, наркотрафик, незаконная миграция и похищение людей. Большое внимание в проекте новой концепции безопасности Турции уделено и вопросам укрепления внутренней стабильности. Здесь на первом плане указаны проблемы неравномерного распределения доходов в стране, роста преступности, безработицы, некоторые направления общественно-государственных взаимоотношений. Отдельным параграфом в документе прописана социальная политика в отношении молодежи (для Турции очень важный вопрос, учитывая высокий процент молодежи в стране), а также подчеркнута жизненная необходимость увеличения капиталовложений в сельские районы страны и кардинального решения проблем крупных турецких городов [23].

Анализ некоторых положений проекта нового «Политического документа о национальной безопасности Турции» говорит о его важности не только для самой Турции, но и для других стран, прежде всего – ее соседей. Он подготовлен с учетом кардинальных изменений, происшедших в мире, и определяет основные направления внутренней и внешней политики Турции на ближайшие десятилетия. Вместе с тем, его содержание позволяет утверждать, что он подготовлен в основном в традиционном, «классическом» стиле, с упором на военную и внешнеполитическую составляющие.

### ***7. Рекомендации применительно к условиям Республики Армения***

Хотя будущая Концепция/Стратегия национальной безопасности<sup>1</sup> Армении должна рассматриваться как второй по значимости документ после Конституции, тем не менее, она должна являться в первую очередь политическим документом и, соответственно, разрабатываться и координироваться в первую очередь экспертами-политологами, а не только военными специалистами-

<sup>1</sup> В Республике Армения данный концептуальный документ будет называться «Стратегией Национальной безопасности Республики Армения».

ми или представителями спецслужб, или, тем более, парламентскими комитетами, фракциями и политическими партиями. Эффективный мировой (особенно американский) опыт показывает, что ни одно государственное ведомство, какими бы формальными правами оно ни наделялось, не может быть лидером в сфере обеспечения политики национальной безопасности и, тем более, быть монополистом в принятии концептуальных документов в этой сфере. Исходя из имеющегося мирового опыта [24], основным органом, ответственным за разработку концептуального документа в сфере национальной безопасности, должен являться Совет национальной безопасности или аппарат советника президента по национальной безопасности. Вместе с тем, для эффективной работы и максимального учета мнения отраслевых ведомств, ответственных за обеспечение национальной безопасности, необходимо создание особой межведомственной экспертной группы по разработке проекта данного документа, а общее руководство должно осуществляться на самом высоком, т.е. на президентском уровне<sup>1</sup>.

Хотя работа данной группы, естественно, должна иметь сугубо закрытый характер, но по мере реализации и подготовки проекта необходимо начать общественное обсуждение и апробацию некоторых ее элементов, с широким участием неправительственных организаций, независимых и зарубежных экспертов, академических структур. Для этого основные положения будущей концепции могут быть представлены в виде научных статей экспертов (предпочтительно строго академического свойства), озвучены в рамках проведения научных конференций, семинаров и т.д. Вместе с тем, привлечение широкой общественности, экспертных кругов и политических сил должно несколько дозироваться, так как, хотя необходимо достижение определенного общественного консенсуса по содержанию Стратегии национальной безопасности, тем не менее, не надо забывать, что этот документ также должен являться выражением позиции конкретной части политической элиты Армении, которая в настоящее время находится у власти и несет ответственность за руководство страной и обеспечение ее национальной безопасности.

Широкое привлечение Национального Собрания Армении к обсуждению Стратегии представляется целесообразным лишь на конечной стадии представления окончательного текста, чтобы исключить различного рода

---

<sup>1</sup>Как показывает практика работ в данной сфере в Республике Армения, здесь несколько изменили и синтезировали этот подход (создав единую межведомственную комиссию по разработке проекта документа под руководством секретаря Совета национальной безопасности, министра обороны С.Саркисяна). Анализ проведенной работы позволяет надеяться, что в результате будет подготовлен действующий и серьезный документ, совмещающий взгляды и подходы всех заинтересованных и ответственных за обеспечение национальной безопасности Армении ведомств.

попытки использовать проект Стратегии в политических спекуляциях. Вместе с тем, парламент должен по ходу работы над проектом разрабатывать и постоянно совершенствовать законодательную базу по сферам, которые касаются национальной безопасности, на основе которой должны функционировать и взаимодействовать все субъекты, так или иначе вовлеченные в деятельность по обеспечению национальной безопасности страны. Это должно составить правовую базу будущей Стратегии. Причем эта система законов должна охватывать как обеспечение интересов, прав и свобод отдельных граждан, так и регламентацию деятельности общественных организаций и государственных институтов, прежде всего силовых структур. Формирование первоочередных законодательных актов Национального Собрания Армении в сфере безопасности будет во многом определяться тем содержанием понятия *национальная безопасность*, которое декларируется на высшем политическом уровне. Они отнюдь не должны ограничиваться чисто военно-силовыми вопросами. Не менее важно включение в состав первоочередных пакетов законов, обеспечивающих неукоснительную реализацию прав и свобод граждан, включая право частной собственности, свободу предпринимательской деятельности, защиту гражданина и т.д. Надо также учитывать, что при любой попытке оптимизировать работу Парламента по законотворчеству в области безопасности мы столкнемся с проблемой способности его депутатов принять профессиональное решение относительно состава пакетов законодательных актов, очередности их рассмотрения и содержания, так как ясно, что публичные политики и депутатский состав парламента, как правило, порой не обладают достаточной компетенцией в данной сфере.

Параллельно с разработкой Стратегии национальной безопасности экспертная группа должна также разработать конкретную методику и механизмы (или скорее, как отмечают российские исследователи, – своеобразный «алгоритм») принятия не только концептуальных документов, но и политических решений по конкретным проблемам в сфере национальной безопасности, когда это необходимо делать в различные сроки и в различном формате [15]. Например, долгосрочное (год-два) решение (скажем, политика Армении в сфере евро-атлантической интеграции, принятие и реализация программы *IPAP* с НАТО); среднесрочная (месяц-два) ситуация (например, реагирование на новые инициативы по карабахскому урегулированию Минской группы ОБСЕ и т.п.); срочное (сутки) решение (например, вероятность внезапного резкого обострения ситуации или даже возобновления боевых действий с Азербайджаном). Этот «алгоритм» должен состоять из ряда блоков: механизма выработки концептуальных стратегических планов и доку-

ментов, механизма достижения тактических целей, механизма оперативного и срочного реагирования на изменение ситуации в чрезвычайных ситуациях, механизма финансового планирования, механизма контроля и подведения итогов и т. д.

Данный «алгоритм» функционирования механизма реализации и принятия концептуальных решений и документов в сфере национальной безопасности в Армении мог бы в кратком изложении выглядеть следующим образом:

- На основании развернутых на постоянной основе научных исследований и экспертных оценок осуществляется анализ ситуации и конкретизация на данный момент жизненно важных интересов в сфере национальной безопасности;
- Вырабатываются рекомендации по основным направлениям деятельности государства в интересах обеспечения безопасности во всех сферах жизнедеятельности;
- Результаты исследований в сжатом виде излагаются в ежегодных Посланиях президента и в регулярных Посланиях по национальной безопасности (с периодичностью раз в 5 лет, в соответствии с имеющейся американской и российской практикой в данной сфере, где излагается политика национальной безопасности на очередной президентский срок) Национальному Собранию;
- Окончательное оформление эта деятельность получает в принятии важнейшего политического документа – Стратегии национальной безопасности Республики Армения;
- На основе Стратегии вырабатываются более детальные отраслевые документы в каждой сфере национальной безопасности (внешнеполитической, экономической, военной, информационной, экологической и др.);
- Разрабатываются также долгосрочные и среднесрочные программы и планы, четко привязанные к целям и обеспечивающим ресурсам, или вносятся изменения в ранее принятые программы и планы.

Таким образом, цикличность всего оперативного процесса может привязываться к ежегодному Посланию президента, а концептуальная часть – к Стратегии национальной безопасности Армении и Посланию президента по национальной безопасности Национальному Собранию на предстоящие пять лет.

В мировой практике существует, как минимум, два возможных варианта выработки конечного продукта процесса стратегического планирования и принятия концептуальных документов или решений в сфере национальной

безопасности. Первый из них предусматривает, что в результате работы планирующего органа (например, Совета национальной безопасности при президенте Республики Армения) вырабатывается некий единый, приемлемый для всех участников процесса принятия решений подход, который и рекомендуется от имени этого органа ответственным за принятие решения ведомствам. Положительной стороной такого подхода является то, что такая рекомендация получает поддержку всех заинтересованных государственных структур. Но, с другой стороны, чтобы добиться такого единодушия, требуется серия межведомственных компромиссов, в результате которых может быть предложен не самый оптимальный вариант решения, к тому же без альтернативы.

Другой вариант, который успешно использовали некоторые президенты США, предусматривает с самого начала работы планирующего органа (например, СНБ США, а в оперативных вопросах также Госдепартамента или министерства обороны) подготовку двух, трех и более альтернативных вариантов действий с детальным просчетом требуемых ресурсов и всех их возможных последствий. В этом случае у лица или органа, принимающего решение, существует выбор, который должен быть им сделан. В этом случае предлагаемые решения могут быть весьма различными, возможно даже противоположными, и от политического опыта и интуиции принимающего решение зависит выбор. Поскольку формирование альтернатив является необходимым элементом принятия решений, различие между охарактеризованными вариантами сводится, в сущности, к тому, на каком уровне осуществляется их сопоставление и выбор окончательного решения.

Конечно, такой механизм не может быть механизмом выработки, принятия и реализации всех решений или документов. Речь идет лишь о ключевых решениях, которые связаны непосредственно с важнейшими проблемами национальной безопасности Республики Армения. Следовательно, основная методологическая сложность состоит здесь в том, чтобы отделить ключевые проблемы от текущих и оперативных, которыми занимаются в плановом режиме МИД, министерство обороны или другие ведомства. Надо исходить из того, что ключевые решения – это решения, непосредственно связанные с национальной безопасностью, как она будет определена в принятых соответствующих официальных документах – Стратегии национальной безопасности, внешнеполитических и военных доктрин, а также в других подобного рода отраслевых документах – концепциях экономической, информационной, продовольственной безопасности и т.д.

*Июль, 2006г.*

### Источники и литература

1. *Ulman R.*, Redefining Security // International Security, Vol. 8, N.1, 1983, p. 133.
2. *Buzan B.*, People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations. Chapel Hill, 1983.
3. Общая теория национальной безопасности / Под ред. Прохожева А.А., М., 2002, с. 41-47.
4. *Мирошниченко В.М.*, Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. М., 2002, с. 14-22.
5. *Snider D.S.*, The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision // Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle Barracks, March 15, 1995. p. 2-9.
6. [www.nssg.gov](http://www.nssg.gov)
7. Seeking a National Strategy: A Concept for Preserving Security and Promoting Freedom // The Phase II Report on a U.S. National Security Strategy for 21st Century. The United States Commission on National Security / 21st Century. April 2000.
8. *Молчанов В., Шаламберидзе Е.*, В интересах национальной безопасности: стратегическое предвидение невозможно без качественной аналитики // Военно-промышленный курьер, №18 (35), 19-15.05.2004.
9. *Кортунов С.*, Принятие внешнеполитических решений в России и США // Международные процессы, Т. 2, №2 (5), май – август 2004, с. 60-61.
10. *Домисиевич Р., Назаркин Ю.*, Советы национальной безопасности в секторе безопасности // Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. М., 2004, с. 23-31.
11. *Возженников А.В.*, Национальная безопасность России: Методология комплексного исследования и политика обеспечения. М., 2002, с. 374-383.
12. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, March, 2006.
13. *Скурихин С.В.*, Национальная безопасность Германии: Концептуальные основы и определяющие факторы. М., 1999, с. 19-20.
14. *Шуберт Т.Э.*, Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. М., 2001, с. 15-44.
15. *Кортунов С.*, Становление политики безопасности. М., 2003, с. 493.
16. Интервью с ведущим разработчиком научной концепции национальной безопасности России академиком Владимиром Пирумовым // Трибуна, 27.10.1999.
17. В парламент Грузии представлена Концепция национальной безопасности страны // ИА «Новости - Грузия», 13.05.2005.
18. Security Conception of Georgia (Theoretical and methodological basis of administrative and legislative activity) // The Materials Prepared by the State Department of Georgian State Border Defense and Edited by Major-General B.Chkheidze. Tbilisi, 1997.
19. National Security Concept of Georgia // The Strategic Research Centre. Tbilisi, November 1998.



20. Представители гражданской общественности отрицательно оценивают проект Концепции национальной безопасности // Civil.Ge, 28.05.2005.
21. *Гурьев А.А.*, Новая Концепция национальной безопасности Турции. ИИИБВ, 07.11.2005.
22. *Гурьев А.А.*, О ситуации в Турции (октябрь 2005). ИИИБВ, 04.11.2005.
23. *Гурьев А.А.*, Региональный аспект национальной безопасности Турции. ИИИБВ, 27.12.2005.
24. *Домисиевич Р., Назаркин Ю.*, Участие гражданских лиц в разработке концептуальных документов по вопросам политики национальной безопасности // Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. с. 42-54.

## WORLD EXPERIENCE OF THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY CONCEPTIONS ACCEPTING

*Sergey Minasyan*

### Resume

Many developed countries have worked out quite effective mechanisms on functioning national security ensuring as well as decision making and conceptual document preparing systems. Analysis of world experience in the given sphere show that this problem is better worked out and practically more efficiently used in the United States and the West European countries. Some attempts have being made recently to project American/Western approaches in the sphere of national security as well as in some post Soviet countries, particularly Russian Federation.

As practice shows, in many countries effectiveness of national security ensuring system mostly depends on the role and function of such advisory-coordinating bodies as National Security Councils (or organs equipollent to them with their competence and structure). The given bodies gain special importance in connection with that fact that they are often responsible for preparing and adopting the most important documents in the sphere of national security. In national security ensuring policy and decision making process of any country the

given conceptual political documents have big importance. The most important of them is the conception of national security or a document equipollent to it which, in accordance with historical specificity, may have another name, for example - «National Security Strategy» as in the US.

It is supposed that the balanced accounting of the world experience will be used for forming ensuring organs, making decisions or adopting conceptual documents in Republic of Armenia. Detailed analysis or implementation of the experience of other countries will be useful not only for preparing of optimal structures of Republic of Armenia's National security strategy and official branch documents, but also for working out and functioning with certain periodicity and format of corresponding mechanism («algorithm») of political decisions on concrete problems in the sphere of national security.