

Источник –

<http://www.risa.ru/publications/2000-03-14/index.html>

сайт российской ассоциации международных исследований

С.Б. Иванов.

О новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации

Лекция, прочитанная в МГИМО (У) МИД России 14 марта 2000 года

Уважаемые дамы и господа!

Мне очень приятно выступить сегодня перед молодой, но уже достаточно эрудированной аудиторией, которая вступит во взрослую жизнь в XXI веке и от чьей деятельности во многом будет зависеть судьба нашей страны. В своей лекции я постараюсь изложить сущность такого важного политического документа, как новая редакция Концепции национальной безопасности, и пояснить отдельные наиболее важные или, как выясняется, не вполне всем понятные ее положения. В зависимости от времени, буду готов ответить на возможные вопросы, если они появятся.

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 (так, в феврале на заседании Совета Безопасности рассматривалась Военная доктрина Российской Федерации, а на ближайшем заседании будет обсуждаться Концепция внешней политики Российской Федерации, которые фактически являются конкретизацией положений Концепции национальной безопасности применительно к соответствующим сферам деятельности органов государственной власти).

Что касается текущей ситуации, то на основе Концепции ежегодно в Администрации Президента РФ готовится доклад Президенту 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.

Одним из принципиальных отличий нашей Концепции от аналогичных документов ряда других стран (а они действуют в довольно значительном числе стран - от Великобритании до Украины под различными названиями: доктрина, стратегия и пр., в которых речь идет исключительно о внешних аспектах интересов и безопасности), является то, что в нашей Концепции национальные интересы и безопасность во внутренней и внешней областях рассматриваются в совокупности и во взаимосвязи. Причем, доминирующим является рассмотрение внутренних факторов.

Решение о внесении дополнений и изменений в Концепцию, утвержденную в декабре 1997 года, было принято Президентом Российской Федерации в мае 1999 года.

В связи с появлением в средствах массовой информации домыслов о конъюнктурности новой редакции Концепции, связываемой со вступлением В.В. Путина в исполнение обязанностей Президента Российской Федерации, скажу сразу, что по поручению Президента Российской Федерации именно В.В. Путин, будучи еще секретарем Совета Безопасности, начал разработку дополнений и изменений в этот документ, затем продолжил эту работу уже в качестве Председателя Правительства и утвердил 10 января 2000 года, будучи исполняющим обязанности Президента Российской Федерации.

Что же все-таки побудило вносить изменения в Концепцию?

Со времени издания действующей Концепции немало воды утекло. Все это время экономическое состояние России не улучшалось, а, наоборот, ухудшилось, прежде всего, в связи с финансовым кризисом в России в августе 1998 года.

Состояние нашей экономики привело страну к тому, что резко снизились возможности государства влиять на те или иные международные процессы экономическими методами, полноценно участвовать в международном разделении труда. Налицо и ослабление военной мощи страны, ее оборонного потенциала. И это в условиях, когда некоторые другие страны принцип силы возводят во главу угла своей политики, делая военную силу главным и важнейшим ее инструментом.

Создалась ситуация, при которой все более отчетливо Россия выдавливается из мировой экономики, следовательно - и из мировой политики.

Сложная экономическая ситуация, по нашей оценке, лежит в основе резкого возрастания масштабов терроризма и преступности, прежде всего - организованной. Эта же ситуация вынуждает нас делать выводы об ухудшении дел в области федеративных отношений многонациональной России.

Наша оценка внешнеполитической ситуации также не очень оптимистична.

Первое - мы вынуждены отметить существенное возрастание угроз национальной безопасности России в сфере международных отношений. Это проявляется, прежде всего, в создании отдельными странами или коалициями условий, усложняющих обеспечение Россией своих естественных и законных национальных интересов в данной области. Ниже я остановлюсь на этом подробнее.

Второе - существенное возрастание угроз безопасности России и всему мировому сообществу со стороны международных террористических организаций, избравших Россию местом апробации своих далеко идущих глобальных намерений.

Третье - тревога за судьбу худо-бедно пока еще существующей в мире стратегической стабильности и за состояние разоруженческого процесса.

Естественно, что это не последняя корректировка редакции Концепции национальной безопасности, и по мере изменения ситуации внутри страны и в мире аппарат Совета Безопасности во взаимодействии со всеми заинтересованными ведомствами будет вести работу по подготовке соответствующих дополнений.

Более подробно остановлюсь на внутривополитических вопросах, отраженных в Концепции.

Осуществляемая в настоящее время экономическая политика позволила ликвидировать, хотя и не в полной мере, негативные последствия финансового кризиса августа 1998 года.

Нам удастся удерживать сравнительно низкие темпы инфляции. Снизился дефицит бюджета. Получено дополнительных доходов за прошлый год на четверть больше запланированных. Сокращены внешние заимствования и полноценно обслуживается внешний и внутренний долг. Позитивные сдвиги имеются в динамике промышленного производства. Сокращается безработица, растет конкурентоспособность продукции.

Вместе с тем мы нуждаемся в солидной международной поддержке наших реформ. К сожалению, на самом деле довольно часто мы получаем "поддержку" негативного плана. Достаточно сказать, что в настоящее время в отношении российских экспортеров действует 99 антидемпинговых и других ограничительных процедур по всему миру (металлопрокат, лом черных металлов, текстиль, азотные удобрения и др.), в результате чего Россия недополучает 1,5-2,0 млрд. долларов США в год. Россия до сих пор не признается страной с рыночной экономикой. Присоединение России к Всемирной торговой организации обусловливается дискриминационными ограничениями. В последнее время все чаще вопросы предоставления России кредитов увязываются с политическими вопросами.

В связи с этим Россия вынуждена ориентироваться больше на внутренний, чем на внешний рынок, обладая при этом громадными природными ресурсами, высоким научно-техническим потенциалом и квалифицированными кадрами, которые могли бы быть эффективно использованы мировым сообществом.

Не случайно к числу основных условий, влияющих на формирование экономической политики России, относится сокращение ее внешнеэкономической зависимости. При этом мы не имеем целью создавать экономику закрытого типа и изолироваться от внешнего мира, но и не намерены уповать на "доброе дядю" как избавителя от всех наших проблем.

Другим важнейшим условием является совершенствование финансово-экономической политики. В этих целях нами намечены эффективные, как нам представляется, меры по усилению государственной поддержки инвестиционной и инновационной активности, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития науки, технологий и производства, а также по созданию устойчивой банковской системы государства. Разрабатывается в настоящее время государственная программа развития рынка российских ценных бумаг для восстановления доверия инвесторов.

Больше внимания будет уделяться проблемам усиления связи науки и производства, государственного регулирования в рыночной экономике, обеспечения экологической безопасности и здоровья населения.

В целях достижения промышленного и технологического паритета с уровнем ведущих мировых держав на стратегически значимых для России направлениях уточняются вопросы реструктуризации и конверсии оборонно-промышленного комплекса. В нем по-прежнему сосредоточен огромный и во многом не имеющий аналогов в мире научно-технический потенциал, заложены возможности создания конкурентоспособной наукоемкой продукции военного, двойного и гражданского назначения. Этот потенциал мы должны использовать в полной мере. Не собираюсь скрывать, что наши Вооруженные Силы испытывают острую нужду в развитии этого важнейшего для России направления. Не случайно финансирование обороны увеличивается в полтора раза по сравнению с предыдущим годом.

С учетом существующей ситуации и отведено особое место в новой редакции Концепции таким важнейшим экономическим задачам, как международная интеграция российской экономики и формирование единого экономического пространства с государствами-участниками СНГ, правовое обеспечение экономических реформ, усиление государственного регулирования в экономике, создание устойчивой банковской системы, сохранение и развитие научно-технического и технологического потенциалов и другие задачи.

Сложное состояние экономики, недостаточная отлаженность государственного управления на всех уровнях, слабая нормативная правовая и законодательная база, допущенные в прошлом ошибки во многих вопросах, включая вопросы изменения форм собственности, явились основными причинами ухудшения ситуации в области отношений центра с регионами и в социальной сфере, возрастания масштабов терроризма и организованной преступности, размывания единого правового пространства страны.

В Концепции дана оценка степени угроз федеративному устройству и социально-экономическому укладу России, отмечается сохранение условий и возможности возникновения конфликтов.

Большое внимание уделено борьбе с преступностью. В 1999 г. в стране впервые зарегистрировано более 3 млн. совершенных преступлений, рост масштабов организованной преступности, серьезное поражение экономических отношений криминальными метастазами. По нашей оценке, основа прогрессирующей преступности в условиях переходного периода связана не с сутью реформ, а с их издержками, теневыми сторонами. Вот с этим, а не с реформами, мы и будем бороться.

В связи с этим мы намерены перейти в решительное наступление против преступного мира, возродить систему социальной профилактики правонарушений, принять другие меры, в том числе экономического характера.

Поэтому в новой редакции Концепции приоритетами в борьбе с преступностью и коррупцией определены ограничение экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений, упреждающий характер противодействия им.

В новой редакции Концепции уточнен тезис о совершенствовании системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Предполагается интеграция данной системы не только с аналогичными системами государств-членов СНГ, но и с

другими государствами. Необходимость такого подхода определяется усилением опасности возникновения и возможным увеличением масштабов природно-техногенных и экологических катастроф, а также накопленным солидным опытом международного сотрудничества.

Уточнены также задачи обеспечения информационной безопасности. В данной области, по нашей оценке, усиливается конкуренция за влияние на развитие мировой информационной сферы, за лидирующее положение на информационных рынках как отдельных стран, так и мира в целом. Становятся реальностью попытки некоторых государств превратить информационную сферу в арену противоборства, что само по себе возрождает призрак “холодной войны”.

Именно по этим причинам Россия выступила инициатором принятия резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 53/70 от декабря 1998 г. “Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности”. Нам представляется, что добиться реальных успехов в снижении угроз в данной области возможно и целесообразно усилиями всего мирового сообщества, созданием международной системы информационной безопасности.

Теперь поясню нашу позицию в области международных отношений.

За последние годы, особенно - в 1999 году, получили развитие процессы, связанные с вытеснением России из зоны ее традиционных интересов.

Я имею в виду, прежде всего, югославские события, в ходе которых Североатлантический альянс взял на себя одновременно роль прокурора, судьи и исполнителя наказаний в отношении народов Югославии, проигнорировав ООН со всеми ее структурами, а также и ОБСЕ, не говоря уже о России. В результате возник острый кризис во взаимоотношениях России с США и НАТО.

Главная цель НАТО, как представляется, по-прежнему заключается в том, чтобы обеспечить собственную безопасность и неоспоримое лидерство, основываясь на военном превосходстве. Это подтверждается принятой блоком стратегической доктриной, согласно которой существенно расширяется так называемая зона ответственности и декларируется право на принятие решений в обход существующих структур ООН, что и было апробировано вначале в Ираке, а затем в полной мере на Балканах.

Таким образом, процесс развития международных отношений в сторону многополярного мира может быть свернут и мы получим однополярное мироздание, основанное на военной силе без сдержек и противовесов. В этом случае группа государств получает особые условия обеспечения своих национальных интересов и собственной безопасности при игнорировании интересов других стран в данной области. Нам вполне понятны намерения в данной области, но мы по-прежнему остаемся на точке зрения, согласно которой зависимость большинства государств от воли одного государства или блока государств, да еще основанная на военной силе, весьма опасна и контрпродуктивна. Неужели недостаточно прошлого опыта периода “холодной войны”? В связи с этим, мы понимаем, что создание однополярного мира в принципе возможно, но только на временной, крайне неустойчивой и опасной основе. Полагаем, что на пороге третьего тысячелетия нельзя возвращаться к 1815 году.

Кроме того, на юбилее НАТО стали ясны намерения блока в отношении дальнейшего расширения на восток, теперь уже - на территории бывших республик СССР, а это отнюдь

не добавит России уверенности в своей собственной безопасности. Сколько бы утешительных слов по этому поводу ни говорили, мы продолжаем оставаться прагматиками и стараемся оценки делать по реальным делам, а не только основываясь на заявленных намерениях.

Еще один важнейший вопрос. Администрация США пересматривает свои взгляды на обеспечение глобальной стратегической стабильности. На словах признавая Договор по ПРО 1972 г. краеугольным камнем этой стабильности, США все-таки принимают решение создавать стратегическую ПРО национальной территории, что по определению исключено в рамках упомянутого Договора. При этом американская сторона приглашает нас принять участие в корректировке Договора по ПРО с тем, чтобы “не нарушить его существо и предназначение”. Другими словами, нам предлагают превратить Договор по ПРО из запрещающего создание НПРО в Договор по созданию таких систем, то есть в свою противоположность.

Мы готовы решать самые сложные проблемы за столом переговоров на равноправной и честной основе. Но мы не собираемся становиться соучастниками разрушения глобальной стратегической стабильности, неминуемого в случае развала Договора по ПРО. Этим объясняется твердость нашей позиции, а отнюдь не тем, что Россия связывает, якобы, создание НПРО США с резким снижением возможностей российского ядерного потенциала, как следует из комментариев некоторых СМИ. В данном вопросе Россию, Белоруссию и Китай поддерживают подавляющее большинство государств мира, а администрацию США - всего три государства. Разве это не исчерпывающий показатель?

Что такое разрушение глобальной стратегической стабильности, которое мы увязываем с возможным созданием американцами НПРО?

Создание национальной ПРО связано с военным освоением космического пространства, значит - с его милитаризацией. Оно связано также с существенными прорывами в области новейших и исключительно дорогостоящих военных технологий, а это неминуемо приведет к новой гонке вооружений невиданных масштабов. Ведь те, против кого создается национальная или региональная ПРО, будут искать и найдут способы ее преодоления. Меч всегда, в конечном счете, сильнее щита. Но и это еще не все. Создание национальной ПРО нашими партнерами приведет к полному свертыванию процессов ограничения и сокращения вооруженных сил и вооружений. Это может означать отказ от договоров о запрещении ядерных испытаний, о нераспространении ядерного оружия, о режимах международного контроля за распространением вооружений, а также, как знать, может быть и отказ от Конвенций по запрещению химического, биологического и токсинного оружия. Разве это не катастрофа?

То, что происходит в последнее время в отношении стратегической стабильности, во взаимоотношениях России и Запада, есть сигнал для России, да и не только для нее. Согласитесь, ведь то, что я сказал, является достаточно крутым поворотом в мировой политике. Значит и наша национальная политика должна эти моменты учитывать. Соответствующие выводы сделаны в новой редакции Концепции.

Достаточно болезненной проблемой в российско-американских отношениях, которую активно используют сторонники создания национальной ПРО, является вопрос о сроках ратификации Государственной Думой Договора СНВ-2, подписанного Президентами России и США еще 3 января 1993 года. Неоднозначно отношение к вопросу ратификации и внутри страны, причем на критике основных положений Договора пытались сделать себе карьеру уже не одно поколение политиков-однодневок. Со всей ответственностью

хотел бы заверить Вас, что скорейшая ратификация Договора СНВ-2 безусловно отвечает интересам национальной безопасности России и руководство страны сделает все возможное для скорейшего разрешения этой проблемы. Первые слушания в Государственной Думе о ратификации Договора СНВ-2 начнутся буквально через неделю - 21 марта 2000 года.

Кратко остановлюсь на проблемах терроризма.

Как показала наша собственная практика, недооценка опасности терроризма привела к тому, что эта угроза превратилась в акт агрессии международного терроризма против России и на территории России, причем, в ее самом масштабном и жестком проявлении.

Мы с сожалением вынуждены отметить, что мировое сообщество также не вполне адекватно оценило масштабы и интернациональный характер той угрозы, которая исходит сегодня от мирового терроризма, зацепившегося за часть территории России и впитывающего международных преступников со всего мира. Задумайтесь, куда направятся сотни террористов, познавшие вкус крови и легкой наживы, если бы они были просто вытеснены с территории России. Наше общество не сможет забыть террор, осуществленный преступниками в Дагестане, Москве, Волгодонске, как не забудет и тысячи россиян и иностранных граждан, захваченных бандитами в рабство. Действия государства в Чечне поддерживаются подавляющим большинством российских граждан, через сердце пропустивших причиненную бандитами боль.

Контртеррористическая операция в Чечне будет доведена до логического конца. В ее ходе решаются три взаимосвязанные задачи. Во-первых, защищается территориальная целостность России. Во-вторых, государство исполняет свою функцию по обеспечению прав и свобод граждан своей страны, по восстановлению цивилизованных норм жизнедеятельности. В третьих, ведется борьба с одним из наиболее мощных анклавов международного терроризма и тем самым защищаются интересы народов Европы и всего мира.

Однако эта операция предусматривает не только военные меры. Она включает в себя меры политического, экономического, информационного и иного характера. Она рассчитана также на всемерную помощь и содействие мирового сообщества.

Между тем, наиболее часто тиражируется суждение, что Россия неадекватно применяет в Чечне военную силу. Хочется в этой связи задать вопрос: а как же представляется адекватное применение силы к бандформированиям, составляющим десятки тысяч до зубов вооруженных и прекрасно подготовленных наемников и выстроившим мощные линии обороны по всей республике?

Пока же ближайшей целью России является физическое уничтожение основы существования бандитов-террористов, как и их самих, на территории России с привлечением всех имеющихся средств и создание нормальных человеческих условий для жизни многонациональной Чечни, обеспечение права граждан России на безопасное существование. И именно проблемам восстановления государственных институтов и социально-экономической сферы в Чеченской Республике было посвящено последнее заседание Совета Безопасности Российской Федерации.

Ни эти, ни дальнейшие наши действия не мыслятся без объединения усилий мирового сообщества в борьбе с терроризмом. Важные шаги нами уже предприняты. Как вы знаете,

в январе 2000 г. на совещании глав государств-участников СНГ принято решение о создании Международного антитеррористического центра.

Эта проблема также получила отражение в новой редакции Концепции.

Остановлюсь еще на военных аспектах Концепции, вызвавших такую оживленную дискуссию в СМИ, особенно на Западе.

В Концепции отмечено, что уровень и масштабы угроз в военной сфере возрастают. Причины этому - как внешние, так и внутренние, экономического характера.

В целом военная политика России основывается на безоговорочной приверженности нормам международного права, принципам ООН и ОБСЕ и имеет исключительно оборонительный характер. В ней органически сочетаются приверженность миру и твердая решимость защитить национальные интересы и безопасность России и ее союзников. При этом приоритет отдается предупреждению войн и военных конфликтов политическими, дипломатическими, экономическими, правовыми и другими невоенными методами, а также коллективным действиям мирового сообщества в отношении предотвращения угрозы миру, нарушения мира или актов агрессии.

В связи с приданием такого значения невоенным средствам обеспечения мирного развития государства, сейчас важнейшей задачей России, то есть задачей всего государства, а не только военного ведомства, как было в предыдущей редакции Концепции, является сдерживание агрессии любого масштаба, в том числе и ядерной.

Для решения этой задачи Россия должна обладать современными средствами вооруженной борьбы, включая и ядерное оружие, которое мы продолжаем рассматривать как политическое средство сдерживания агрессии. В Концепции определено, какими должны быть силы общего назначения и ядерные силы России.

Решению задачи сдерживания подчиняется все, что планируется и исполняется в военной сфере. Это ключевое положение для дальнейшего понимания проблемы.

Россия никогда не заявляла и не заявляет о возможности применения ядерного оружия первой. В то же время Россия не берет на себя обязательства не применять ядерное оружие первой. В этом заключена глубочайшая диалектика сдерживания.

В развитие упомянутой диалектики Россия не связывает возможность применения ядерного оружия с условным делением вооруженных конфликтов по признакам масштаба, интенсивности и тому подобное. Она связывает такую возможность с наступлением определенных событий, а именно:

цели сдерживания с использованием всего комплекса невоенных средств не достигнуты;

Россия подверглась агрессии;

использование неядерных сил и средств в совокупности с невоенными средствами оказалось неэффективным и агрессию не удастся остановить.

Таким образом, внимательное рассмотрение условий и последовательности применения всей совокупности средств и способов предотвращения и прекращения агрессии

показывает, что применение ядерного оружия Россией обусловлено наступлением некой критической для государства ситуации.

В связи с этим хочу сказать, что заявления некоторых СМИ о снижении Россией порога применения ядерного оружия не отражают существа вопроса, четко изложенного в Концепции. Важно понять, что Россия все подчиняет достижению целей сдерживания и всей своей мощью решительно и твердо даст соответствующий отпор агрессору. Россия же никогда не станет агрессором, что обеспечивается как ее законодательством, так и настоящей Концепцией национальной безопасности.

Следует также отметить, что, в отличие от западных политиков, военные эксперты НАТО более прагматично оценивают новую редакцию Концепции национальной безопасности и не склонны драматизировать или считать чем-то чрезвычайным провозглашенную задачу поддержания ядерных сил, способных “гарантированно обеспечить нанесение заданного ущерба любому государству-агрессору”. Они исходят из того, что ядерное сдерживание изначально предусматривает применение ядерного оружия исключительно в качестве “самого последнего средства”. Согласно оценкам военных, в условиях России, характеризующихся известным ослаблением обычных Вооруженных Сил, ставка на ядерные силы и повышение их значения как гаранта безопасности страны и сохранения за ней статуса великой державы является “логически оправданной”. В том, что именно такой подход к Концепции разделяют и большинство американских политиков, я убедился лично в ходе визита в США по приглашению помощника президента США по национальной безопасности Сэмюэла Бергера, а также во время сегодняшней встречи с помощником вице-президента США Л.Фертом. И вся шумиха вокруг основных положений Концепции в США носит ярко выраженный конъюнктурный, предвыборный характер.