

На правах рукописи

СИЛОВАНОВ Юрий Михайлович

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

**Специальность: 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва - 2005



Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Возжеников Анатолий Васильевич

кандидат политических наук
Варсонофьев Владимир Васильевич,

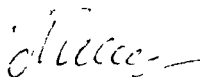
Ведущая организация: Научно исследовательский центр ФСБ России

Защита состоится **23 июня 2005 года в 15 часов** на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, **I учебный корпус, аудитория 3372.**

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I-й учебный корпус).

Автореферат разослан 23 мая 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



С.А. Пистрякова

2006-4
7339

2149873

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования.

Национальные интересы - это обеспечение безопасности страны, гражданского мира, национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, стабильности государственной власти и ее институтов, правопорядка, создание условий становления демократического общества. Национальные интересы одновременно заключаются в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий - социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма. В обращении Президента Российской Федерации Путина В.В. в связи с трагедией в Беслане сказано: «Самое главное - мобилизация нации».¹ В национальных интересах воплощен разум государства и народа, и он состоит в верном понимании им как собственной сущности и природы, так природы и характера внешнего окружения. В них выражается жизненная потребность российского народа в самосохранении как культурно-исторической общности, в поддержании стабильности своих основополагающих общественных и государственных институтов, в обеспечении безопасности государства. Потребность эта, в свою очередь, основана на традициях, культуре и духе единого многонационального народа Российской Федерации, на его нравственных ценностях, т.е. на всем том, что составляет опору государства, фундамент его политики.

Важным рычагом обеспечения национальной безопасности и стабильности государства в нынешних условиях является реализация государственной национальной политики Российской Федерации, в которой закреплены принципиальные подходы к разрешению назревших проблем в сфере национальных отношений.

В этой связи теоретическая и практическая необходимость анализа проблем национальной политики очевидна. Такой анализ имеет значение для реализации органами государственной власти мер, направленных на обеспечение национального развития и регулирования межнациональных отношений, соблюдения конституционных прав человека и гражданина. «Национальная политика призвана формировать межнациональный мир и культуру, патриотизм, гражданское общество, именно то качество, которое способно обеспечить, - по словам В.В.Путина, - сплоченность против

¹ См.: Российская газета, 5 сентября 2004г.



бесчеловечности, геноцида и претензий одной нации помыкать другими. Между тем страшные уроки прошлого диктуют нам свои императивы и сегодня².

Важно уточнить механизмы реализации государственной национальной политики в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Необходимо уточнение её задач в целях повышения эффективности и стабилизации российской государственности.

Степень научной разработанности темы.

Среди огромного числа публикаций по национальной политике большинство авторов в настоящее время стремится взглянуть на сегодняшние проблемы через призму истории России, выявить те традиционные подходы, которые имели место в прошлом, нащупать то, что может быть полезным для сегодняшнего дня и будущего.

Безусловно, что осмысление прошлого важно для понимания настоящего. Анализу роли государственной национальной политики в укреплении российской государственности посвящены труды Абдулатипова Р.Г., Баграмова Э.А., Болтенковой Л.Ф., Власова В.И., Губогло М.Н., Дробижевой Л.М., Дашдамирова А.Ф., Иванова В.Н., Калининой К.В., Медведева Н.П. Михайлова В.А., Паина Э.А., Столярова М.В., Тишкова В.А. и др.³

² См.: Послание Президента В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2005 г. Российская газета. 26 апреля 2005 г.

³ См.: Абдулатипов Р.Г. О федеральной и национальной политике Российского государства. М., 1995; Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М.: Славянский диалог, 2000; Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами. Вопросы теории и практики. М.: Славянский диалог, 2001; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994; Власов В.И. Экстремизм: сущность, виды, профилактика. М., 2003; Губогло М.Н. Языки этнической мобилизации. М., 1998; Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России. М., 2003; Русские в новых государствах. Изменение социальных ролей/ Россия сегодня: трудные поиски свободы. М., 1993; Дашдамиров А.Ф. Национальная идея и этничность. М., 2001; Калинина К.В. Национальные меньшинства в России. М., 1993; Национально-культурная политика России и национальная безопасность// Научные доклады. Выпуск 1. М., 1999; Медведев Н.П. Становление федерализма в России. М., 1995; Михайлов В.А. Национальная политика как фактор государственного строительства. М., 1995; Пайн Э.А. Межнациональные конфликты в СССР// Советская этнография, -1990.-№1; Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива национальной политике России. М., 2003; Тишков В.А. Русские диаспоры и политика России// Русские в современном мире. М., 1998; Вынужденные мигранты и государство. М., 1998; Этнология и политика. М., 2001;

Сформировавшаяся этнополитическая напряженность, перерастающая в ряде случаев в конфликты с применением насилия, ставит перед учеными сложные задачи. Прежде всего, это изучение новых явлений во взаимоотношениях этнических общностей, анализе причин возникновения и развития этнополитических противоречий и терроризма, возникающих на этой почве открытых конфликтов различного типа, составлении прогноза и выработке рекомендаций для властных структур, принимающих решения в области национальной политики. В этом контексте исследуются этнополитические аспекты национальной безопасности в работах Возженикова А.В., Зорина В.Ю., Ляхова Е.Г., Мацнева А.А., Прохожева А.А., Проскурина С.А., Семенова В.А.⁴

Особое внимание в работах названных авторов уделяется анализу этнополитических аспектов российского федерализма. Острота этой проблемы связана с такими процессами, как суверенизация, сепаратистские тенденции, национализм, угроза терроризма и этническая миграция.

Все вышеуказанные исследования помогли осмыслить методы и формы реализации государственной национальной политики и ее роль в обеспечении безопасности России. В то же время, ряд принципиальных вопросов по теме кандидатской работы изучен недостаточно и нуждается в дальнейшей разработке.

Цель работы состоит в том, чтобы раскрыть потенциал государственной национальной политики в обеспечении безопасности России. Данная цель реализовывалась через **решение следующих задач:**

- рассмотреть теоретические положения, связанные с основами государственной национальной политики Российской Федерации;
- проанализировать состояние политико-правового обеспечения национальной безопасности России;

⁴ См.: Возжеников А.В., Прохожев А.А. Безопасность России: современное понимание, обеспечение. М.: Росэкономфонд, 1998; Обеспечение национальной безопасности России на местном и региональном уровнях. М.: РАГС, 2002; Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М., 2003; Ляхов Е.Г. Проблемы сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом. М., 1989; Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991; Мацнев А.А. Регион в формировании федеративных отношений в России// Социально-политический журнал. 1998. №1; Проскурин С.А. Национальная безопасность страны: сущность, структура, пути укрепления. М.: Знание, 1991; Семенов В.А. Этногеополитические аспекты безопасности России. М.: РАГС, 1998.

- оценить этнополитическую ситуацию в Российской Федерации на современном этапе;

- исследовать угрозы безопасности в сфере межнациональных отношений, а также пути их нейтрализации;

- показать необходимость совершенствования государственной национальной политики в области обеспечения защищенности ключевых интересов основных объектов безопасности, к числу которых относятся личность, общество и государство;

- раскрыть сущность миграционных процессов, противодействия незаконной миграции и предложить возможные пути решения данной проблемы.

Объектом исследования является роль государственной национальной политики в обеспечении безопасности Российского государства, укреплении многонационального российского общества.

Предметом исследования выступают политико-правовые основы национальной политики и национальной безопасности в Российской Федерации, этнополитические процессы и учет их в решении задач национальной безопасности страны.

Методологической базой исследования является совокупность научных методов, составляющих основу современного теоретического исследования и широко используемых в анализе политических процессов и институтов. К важнейшим исследовательским инструментариям можно отнести такие научные методы, как метод логического и исторического исследования, метод синтеза и анализа. В работе широко применён метод научного познания способом конкретного и системного анализа предмета исследования, основанного на комплексном изучении системы взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства и историко-политологического анализа этого процесса.

Источниковая база исследования состоит из целого ряда правовых документов, среди которых Конституция РФ, Послания Президента РФ Федеральному Собранию, Концепции государственной национальной политики РФ, Концепции национальной безопасности РФ, и другие. Трудов отечественных и зарубежных ученых, публикаций видных политических деятелей о ходе формирования национальной политики Российского государства, безопасности ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ. Многоплановый характер диссертации обусловил необходимость системного и междисциплинарного подходов. Привлечены материалы исследования по

политической истории, политологии, этнополитологии, социологии, этнологии, социальной психологии.

Научная новизна работы, прежде всего, обусловлена комплексным подходом к рассмотрению проблем национальной политики и ее роли в обеспечении безопасности России. Некоторые из ранее существующих работ носили во многом фрагментарный характер с точки зрения методологического и научно-аналитического подходов.

В данной работе обосновывается закономерность и объективность взаимосвязи по линии этнополитика - безопасность, с вычленением угроз, (национализм, терроризм, незаконная миграция), которые возникают при нарушении равновесия между ними. Последние события сентября 2001 года потрясли мировое сообщество, прежде всего масштабом террористических актов, повлекших гибель тысяч людей. Мир убедился, что терроризм представляет собой не частное, локальное явление (а ведь именно так трактовали даже лояльные к нашей стране западные политики события в Чечне), а приобрел глобальные масштабы.

Прослеживая изменения, происходящие в сфере межнациональных отношений, национальной политики, национальной безопасности Российского государства на разных этапах его становления, приходим к выводу, что процесс стабилизации, порой неровный и сложный, тем не менее, приобретает новые формы. Новый виток в истории развития российской государственности должен снять проблемы, будоражащие сегодня Россию, и тем самым способствовать консолидации российского общества.

Анализируя существующие тенденции, создающие опасность жизненно важным интересам государства такие как предотвращение и урегулирование региональных конфликтов (вооруженный конфликт в Чечне), нестабильность в области межнациональных отношений, борьба с международным терроризмом и наркобизнесом, незаконная миграция и многое другое, автор отмечает, что большинство существующих проблем не только порождением прошлого, но и объективным следствием критического состояния всего российского общества.

В работе актуализируется проблема влияния миграционных процессов на этнодемографическую ситуацию, на изменение этнической структуры мигрантов и постоянного населения в регионах, влияние миграций на этнополитическую ситуацию, характер межнациональных отношений и криминогенную обстановку.

Исследование предоставляет, возможность определить пути совершенствования государственной национальной политики и усиления

ее роли в обеспечении безопасности России.

Практическая значимость. Материалы кандидатской работы могут быть использованы для исследований в области национальной политики и национальной безопасности.

Сделанные обобщения и выводы могут быть учтены в практической работе государственных управленческих структур, в дальнейшей научно-исследовательской работе, в лекционных курсах этнополитологии, социологии, политологии, отечественной истории.

Апробация работы. Материалы диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора.

Диссертация обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура работы. Диссертация состоит из введения; двух глав, включающих 5 параграфов; заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется состояние научной разработанности проблемы, степень её изученности, ставятся цели и задачи, указываются методы исследования и источники, отмечается научная новизна работы и её практическая значимость.

В первой главе - «Государственно-правовые основы национальной политики и национальной безопасности Российской Федерации» – сделана попытка раскрыть роль государственной национальной политики в формировании межнационального мира и согласия в стране как фактора предотвращения этнополитических конфликтов, экстремизма, националистических тенденций, обеспечения безопасности страны.

Согласование интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной политики ⁵ - важнейшие задачи, решение которых позволит обеспечить внутривнутриполитическую стабильность и единство России. Комплексное решение этих задач должно составлять основу внутренней государственной политики и обеспечивать развитие

⁵ См.: Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909.

Российской Федерации как многонационального демократического федеративного государства.

Развитие России как многонационального демократического социального правового федеративного государства с республиканской формой правления, обеспечение его национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального мира и согласия. Многонациональность России всегда была ее богатством и уникальностью. Разумное и бережное распоряжение этим богатством - огромный потенциал единства и благополучия нашей страны и ее граждан. Как представляется, именно этому в конечном итоге и призвана служить государственная национальная политика Российской Федерации.

В Российской Федерации попытка дать более или менее четкие ориентиры национальной политики государства после распада СССР, впервые была предпринята в 1992 году. Тогда ведущие ученые и специалисты-практики страны объединились в рамках Всероссийского движения «Сотворчество народов во имя жизни (Сенежский форум)» совместно со своими коллегами из Института этнологии и антропологии РАН и Министерства Российской Федерации по делам национальностей для разработки проекта концепции национальной политики. В течение ряда лет они занимались поиском и согласованием принципов и приоритетов национальной политики государства и общества. Была определена системы мер государственного регулирования, направленных на создание оптимальных условий социально-экономического и культурного развития народов и национальных отношений в стране, с последующим осуществлением этой политики на уровне конкретных народов и субъектов Федерации, регионов и сообществ.

Утверждение Президентом России Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, а Правительством России - Плана первоочередных мероприятий по ее реализации является свидетельством того, что проблемы национального развития российских народов и гармонизации межнациональных отношений встали в ряд приоритетных направлений государственной политики. Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации вменено в обязанность учитывать положения Концепции государственной национальной политики Российской Федерации. Направленность социально-экономических реформ, обеспечение национальной безопасности страны, реализация государственной политики в области

культуры, образования и информации должны быть положены в основу при разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы федеративных и национальных отношений.

К сожалению, ни текст Указа, ни сама Концепция не содержат нормативного закрепления понятия государственной национальной политики Российской Федерации, хотя оно, как представляется, носит не только теоретический, но и прикладной характер. По нашему мнению, государственную национальную политику Российской Федерации можно определить как систему законодательных, организационных и идеологических мер, осуществляемых федеративным государством и направленных:

- на учет, сочетание и реализацию интересов народов России проживающих на ее территории этнических групп;
- обеспечение реализации прав и свобод граждан, связанных с их национальной принадлежностью;
- поддержку соотечественников за рубежом, а также на предупреждение и разрешение возникающих противоречий в сфере национальных и федеративных отношений.

Реализация Концепции государственной национальной политики РФ - важный рычаг обеспечения стабильности и безопасности государства. Важнейшая цель первоочередных мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики РФ - стабилизация этнополитической ситуации, решение назревших проблем развития межнациональных и неразрывно связанных с ними федеративных отношений, удовлетворение насущных национальных потребностей народов страны, каждого гражданина.

Вся деятельность государственных институтов власти и управления, обеспечивающих развитие социально-экономических, политических и духовных процессов в многонациональной стране, должна строиться на ясно очерченных принципах национальной политики, которая является политикой тщательного и своевременного учета и разработки механизма согласования национально-специфических интересов народов и регионов в стратегии и тактике государственного управления. С этой точки зрения повышение эффективности в сфере национальных отношений является главной задачей реализации Концепции государственной национальной политики РФ.

Концепция государственной национальной политики РФ с учетом положений, содержащихся в главах I, II, III Конституции Российской Федерации, а также общепризнанных принципов и норм международного

права и договоров Российской Федерации, закрепляет основы национальных отношений с точки зрения взаимовыгодного взаимодействия, имеющего свои специфические интересы различных народов и этнических групп в составе единого государства.

Принципы национальной политики образуют исходный минимум демократических ценностных идей и установок, на основе которых можно провести согласование интересов народов, отдельных этнических групп, в том числе с учетом их социально-культурных особенностей, а также всего комплекса объективных факторов развития многонационального федеративного государства, которым является Российская Федерация.

Как следует из анализа закрепленных в Концепции принципов государственной национальной политики РФ, в многонациональной России стратегической задачей в национальной сфере является укрепление единства и сплоченности всех народов на основе национального возрождения и межнационального сотрудничества, упрочение федеративных отношений и связей, формирование государственно-политической и многонациональной общности - россияне. Решение такой задачи рассчитано на длительный период. Вместе с тем необходимо учитывать, что Концепция государственной национальной политики является документом переходного периода - периода становления демократической государственности, формирования и развития федеративных отношений, многоукладной экономики, преобразования подавляющего большинства сфер общественной жизни, динамичной трансформации системы международных отношений.

Государственная национальная политика должна охватывать все уровни и формы национальных отношений, включая межличностные отношения. Она должна быть нацелена на каждого человека, каждую этническую общность, группу независимо от того, имеет ли она свое национально-государственное образование, живет ли гражданин в «своей» республике или в инациональной среде. На современном этапе основополагающими аспектами национальной политики являются вопросы о том, каким путем, какими методами, средствами можно решить накопившиеся проблемы в сфере национальных отношений, а также какие решения необходимо принять, чтобы национальная политика стала политикой общенародного единства, реально обеспечивала подлинное равноправие, создавала условия для демократического сотрудничества.

Одним из основных условий нормального развития человека и общества является безопасность страны. Это защищенность такого качественного состояния общественных отношений, которые обеспечивают

прогрессивное развитие общества в конкретных исторических и природных условиях от опасностей источником возникновения, которых являются внутренние и внешние противоречия.⁶

В соответствии с законом «О безопасности» к основным объектам безопасности относятся:

- личность - ее права и свободы;
- общество - его материальные и духовные ценности;
- государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Основным субъектом обеспечения безопасности является государство. Оно осуществляет функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство. К субъектам обеспечения безопасности отнесены граждане, общественные и иные организации и объединения, обладающие необходимыми правами и обязанностями.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации является фундаментальным документом, раскрывающим содержание процесса обеспечения безопасности России на современном этапе.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации определяется национальными интересами как совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства в различных сферах общественной жизни. Национальные интересы России требуют сохранения конституционного строя, институтов государственной власти, гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка, а также завершения процесса становления демократического общества, нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма и его последствий - социальных, межэтнических, религиозных конфликтов и терроризма.

Во второй главе – «Этнополитические процессы в Российской Федерации и национальная безопасность» - автор акцентирует внимание на изменениях в сфере этнополитики включающих в сегодняшней России народов на проблемах предотвращения

⁶ См.: Степашин С.В., Шульц В.Л. Вопросы безопасности в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. Санкт-Петербург. СПбГТУ, 1994 С. 10.

национализма, этнонационального сепаратизма и угроз терроризма, на миграционных процессах и государственной безопасности.

После распада Союза ССР в России, вставшей на принципиально новый путь своего развития, возникла настоятельная необходимость формирования национальной политики, которая должна определить дальнейшие пути развития обновленного государства. В постсоветский период Россия пережила времена от полного отсутствия национальной политики до разработки и принятия Концепции государственной национальной политики Российской Федерации.⁷

Россия сегодня - это исторически пострадавшая социально-политическая и духовно-культурная общность народов и культур. Она сформировала свое собственное качество через накопленное историческое сотрудничество и интеграцию. Это качество в Конституции Российской Федерации формулируется как «многонациональный российский народ».⁸

В современной России этнополитическая ситуация отличается крайней сложностью и противоречивостью. Это обуславливается совокупностью проблем как унаследованных от прошлого, так и возникших в последние годы. Российская Федерация - это страна, для которой характерно наличие разноплановых проблем в этнической сфере. Однако сложность оценки ситуации состоит нередко в том, что этнический фактор при кажущейся его самостоятельности на самом деле как бы растворился в общей политико-экономической ситуации в стране, стал фактически «обслуживать» как политические амбиции политических лидеров, так и экономические нужды субъектов Федерации.⁹

Характер межнациональных отношений и этнополитической ситуации в стране во многом определяется национальным самочувствием русского народа, являющегося опорой российской государственности. В последнее время русский народ оказался в сложной ситуации. В ряде бывших республик в начале 90-х годов происходило вытеснение русского населения, как не титульного, из сферы управления, иных приоритетных сфер деятельности, что оказывало существенное влияние на проведение внутренней и внешней политики.

Подчеркивая огромную роль национальной политики, Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию о

⁷ См.: Концепция государственной национальной политики Российской Федерации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года № 909.

⁸ См.: Абдулатинов Р.Г. Обусловленность народов: российская модель. М.: Славянский диалог, 1999. С. 22.

⁹ См.: Абдулатинов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997. С. 32.

положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации отметил, что национальная политика всегда была важнейшим инструментом укрепления федеративного государства. От того, насколько взвешенно и сбалансировано она будет проводиться, зависит не только само развитие федеративного государства, но и укрепление национальной безопасности и целостности России.¹⁰

Концепция национальной безопасности Российской Федерации в числе основных задач закрепила сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной национальной и региональной политики, что позволит обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность. Комплексный подход к решению этих задач должен составлять основу внутренней государственной политики, обеспечивающей развитие Российской Федерации как многонационального демократического федеративного государства.¹¹

К сожалению, наша страна не избежала печальной участи на своем опыте испытать масштабные негативные последствия обострения межнациональных отношений.

После развала Советского Союза национализм не прекратил своего разрушительного воздействия на территориях вновь возникших государственных образований. Он как ржавчина, разъедающая железо, ослабляет основы общества и государства в большинстве стран СНГ. И, пожалуй, самым трагическим примером, иллюстрирующим исходящую от национализма угрозу, являются события последних лет в Чечне, унесшие десятки тысяч жизней россиян. Эти события показали, к каким тяжким последствиям политического, экономического, нравственного характера может привести легкомысленное отношение к вопросам своевременного регулирования межнациональных отношений, отсутствие стратегически ориентированной государственной политики в этой области, а также твердой воли к ее последовательному проведению в жизнь.

Национализм всегда был и остается серьезной угрозой для безопасности общества и государства. Он способен не только осложнять обстановку внутри страны и на международной арене, но и порождать масштабные социальные конфликты, чреватые человеческими жертвами и иными негативными последствиями политического, экономического и

¹⁰ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1999. С. 63.

¹¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170

иною свойства, наносить долго не заживающие нравственные раны целым народам и всему обществу. Это обстоятельство требует очень внимательного, корректного, предупредительного отношения к решению вопросов, затрагивающих межнациональные отношения. Тщательно анализируя горькие уроки прошлого, нужно научиться просчитывать все возможные последствия принимаемых политических, экономических, административных решений, проводя их своеобразную экспертизу с точки зрения влияния на состояние межнациональных отношений в стране.

Проблема борьбы с **терроризмом** для Российской Федерации приобрела общенациональный характер.

Вопросы эффективного противодействия террористической угрозе, произрастающей на различной социальной и политической основе, превратились в проблему глобального масштаба, что подтверждается постоянно нарастающим количеством международных встреч, конференций, рабочих совещаний глав правительств, руководителей спецслужб и правоохранительных органов, представителей широкой общественности, посвященных вопросам снижения опасности терроризма. Особенно актуальной стала эта тема для России, в которой с конца 80-х годов наблюдался взрыв террористических проявлений. Страна, обладавшая надежным иммунитетом по отношению к широкому распространению политически мотивированных актов насилия, утратила этот иммунитет.

Особое место среди факторов, детерминирующих терроризм в Российской Федерации, занимает национализм, активно расцветающий на территориях всех бывших советских республик, включая Россию.

После развала Советского Союза национализм не прекратил своего разрушительного воздействия на территориях вновь возникших государственных образований. Он как ржавчина, разъедающая железо, ослабляет основы общества и государства в большинстве стран СНГ. И, пожалуй, самым ярким и трагическим примером, иллюстрирующим исходящую от национализма угрозу, являются события последних лет в Чечне, унесшие десятки тысяч жизней россиян. Эти события показали, к каким тяжким последствиям политического, экономического, нравственного характера может привести легкомысленное отношение власти к вопросам своевременного регулирования межнациональных отношений, отсутствие стратегически ориентированной государственной политики в этой области, а также твердой воли к ее последовательному проведению в жизнь.

Ставка на “акции устрашения”, а также существенный рост пострадавших от их совершения отчетливо показывают основную цель террористических организаций - расколоть российское общество, посеять страх у населения страны и использовать эти факторы для решения своих политических и экономических задач.

Крупные теракты в Республике Ингушетия и Республике Северная Осетия – Алания (г.Беслан), катастрофы двух пассажирских самолетов, взрывы в многолюдных местах в г. Москве и в Чеченской Республике свидетельствуют, что терроризм бросил вызов не только государственной власти Российской Федерации, но и всему российскому обществу, каждому гражданину России. В Послании Федеральному Собранию РФ Президентом РФ было сказано: “Нам надо набраться мужества и продолжить работу по искоренению террора. Стоит только проявить слабость, мягкотелость - потеря будет неизмеримо больше, и они могут обернуться общенациональной катастрофой”¹².

Анализируя обстановку в Российской Федерации по линии борьбы с терроризмом, можно привести и ряд элементов, которые, если и не играют самостоятельной роли в воспроизводстве терроризма, то создают для этого благоприятный фон. К явлениям этого ряда следует отнести:

- радикализацию общественно-политических объединений, национально-культурных центров, фундаменталистских религиозных течений;

- распространение в России тоталитарных, сатанинских, иных деструктивных религий;

- активную пропаганду через средства массовой информации и компьютерные игры культа насилия, жестокости, индивидуализма;

- распространение через компьютерную сеть террористических технологий, включая изготовление ядерных взрывных устройств;

- принятие исполнительной властью не просчитанных по своим последствиям политических, кадровых и административных решений.

Все эти структурные элементы обстановки тесно взаимодействуют между собой, порождая все новые террористические угрозы в отдельных российских регионах и в стране в целом.

Непосредственные жертвы актов терроризма не являются главными целями террористических посягательств. Захваты заложников, совершение взрывов в общественных местах или убийства политических и общественных деятелей - лишь тактические, промежуточные этапы

¹² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета № 86 2005. 26 апреля.

террористической деятельности, а главными, стратегическими целями является стремление влиять на установившийся порядок управления, конституционные основы государства, его политические и общественные институты, управлять социумом.

Проблема борьбы с терроризмом - это многоаспектная, комплексная проблема, включающая в себя правовые, психологические, социально-экономические и политические вопросы. При ее рассмотрении необходимо учитывать геополитические устремления зарубежных стран, состояние и динамику международных отношений, уровень социальной защищенности граждан и занятости трудоспособного населения в стране, вопросы организации досуга молодежи, уровень общей и политической культуры людей, исторические традиции, состояние межнациональных отношений и ряд других компонентов обстановки в стране.

Анализ причин и последствий последних террористических актов показал: акцент на оперативную составляющую, в которой также есть недостатки, сводят борьбу с террористической угрозой лишь к ликвидации последствий террористических актов - наименее эффективному участку этой работы. В то же время подлинные источники террористической угрозы лежат за пределами сферы государственной и общественной безопасности, которую инерционно принято отождествлять с национальной безопасностью в целом. Питательную среду для распространения террористической деятельности создают, прежде всего, факторы социально-экономического и регионального характера, а также превращения международной политики в арену и инструмент глобальной конкуренции.

Обязательными требованиями, предъявляемыми к общегосударственной системе мер профилактики терроризма, должны стать:

во-первых, их упреждающий характер, базирующийся на непрерывном, многоаспектном мониторинге оперативной и социально-политической обстановки и объективном прогнозировании ее развития;

во-вторых, комплексность применения профилактических мер, заключающаяся в использовании всех возможных рычагов оказания влияния на обстановку;

в-третьих, единое управление на федеральном уровне, подчиненное общему стратегическому замыслу искоренения терроризма в Российской Федерации.

Общегосударственная система мер профилактики терроризма должна удовлетворять требованию универсальности с точки зрения способности

адекватно реагировать на возникновение террористических угроз любой природы, масштаба и динамики. Самый масштабный уровень системы мер профилактики должен быть нацелен на выявление и устранение основных базисных причин и условий воспроизводства терроризма в стране. К ним относятся достигшие в процессе своего обострения уровня конфликта противоречия в сфере экономики, политики, межнациональных отношений, столкновения интересов власти и народа, федерального центра и субъектов федерации и т.д.

Одним из важнейших направлений повышения эффективности борьбы с терроризмом могло бы стать усиление координации деятельности на федеральном уровне, что позволило бы обеспечить концентрацию усилий всех ветвей власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и средств массовой информации, направленных на противодействие терроризму, повысить результативность их работы.

В последние годы органами государственной власти принят ряд мер по совершенствованию **миграционной политики** Российской Федерации. Определены концептуальные подходы в области регулирования миграционных процессов и демографического развития России. Реализуются планы и программы действий по пресечению незаконной миграции.

Однако, несмотря на принимаемые меры, сохраняется неблагоприятная динамика незаконной иммиграции в Российскую Федерацию. Существующая система иммиграционного контроля за въездом в Российскую Федерацию, выездом из Российской Федерации и пребыванием иностранных граждан на её территории, а также необустроенность и слабое прикрытие некоторых участков государственной границы не позволяют эффективно контролировать иммиграционные потоки и располагать объективными данными о количестве иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации.

Незаконная миграция в настоящее время представляет угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Она стала актуальной проблемой и оказывает дестабилизирующее влияние на политическую и социально-экономическую обстановку в России, положение и авторитет российского государства на международной арене.

Территория Российской Федерации используется выходцами из зарубежных стран с нестабильной внутренней политической и экономической обстановкой для въезда с целью поиска убежища, нелегального оседания на постоянное жительство, занятия незаконной трудовой деятельностью

или дальнейшего следования в развитые западноевропейские страны, США и Канаду.

Ежегодно в Россию по различным каналам через 449 пунктов пропуска въезжает более 21 миллиона иностранных граждан. По данным Пограничной службы ФСБ России за последние 5 лет количество задержанных на российской границе незаконных мигрантов возросло в несколько раз. В их числе оказались граждане более 30 государств, с которыми Россия общих границ не имеет. По оценкам Федеральной миграционной службы МВД России, на территории нашей страны находится более 1,5 миллионов иностранных граждан, правовой статус которых требует уточнения, и 3,5 миллионов иностранцев, занимающихся незаконной трудовой деятельностью¹³.

Как правило, въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию России осуществляется по каналам:

- туристическому, с использованием российских туристических виз, выданных консульскими учреждениями МИД России за границей, на основании подлинных либо фиктивных приглашений российских и иностранных туристических фирм;
- торгово-экономическому, на основании приглашений российских и иностранных юридических лиц, в т.ч. используемых организованными преступными группами для организации незаконной миграции;
- студенческого обмена с использованием действительных въездных документов и последующим незаконным оседанием на постоянное жительство на территории России;
- безвизового транзита, когда без выхода на территорию России потенциальный незаконный мигрант напрямую следует в третью страну;
- безвизового въезда с последующим нарушением правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- незаконного проникновения на территорию России в обход пунктов пропуска на государственной границе либо с использованием поддельных и подложных документов.

Основными направлениями потоков незаконной миграции являются:

- в Российскую Федерацию - российско-казахстанский, российско-китайский, российско-азербайджанский и российско-грузинский участки государственной границы, воздушные пункты пропуска г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

¹³ Данные Пограничной службы ФСБ России

- из Российской Федерации - российско-финляндская граница, граница с государствами Балтии и Польшей, российско-украинская граница, воздушные пункты пропуска г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

Преимущественно эти направления используют незаконные мигранты из государств-участников СНГ, в большинстве своём из закавказских и среднеазиатских стран, а также из Китая, Вьетнама, Афганистана, Ирана, Пакистана, Сирии, Индии, Шри-Ланки, Эфиопии, Нигерии, и некоторых других стран Азии и Африки.

Незаконная миграция является благоприятной почвой для пополнения средств террористических организаций, преступных групп, а также реализации политических замыслов в целях организации «мирного» захвата территории Российской Федерации. Это характерно сегодня для Дальнего Востока, и юга России, где происходит интенсивное формирование иностранных общин, постепенно вытесняющих по своей численности и влиянию коренное население. Беспорядочный приток иностранной рабочей силы на российский рынок труда приводит к избытку трудовых ресурсов в ряде регионов страны.

В Послании Федеральному Собранию РФ Президентом РФ было отмечено: «Мы заинтересованы в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов. Но еще немалое число предпринимателей в России пользуется выгодами нелегальной миграции. Бесправный иммигрант удобен для неограниченной эксплуатации и потенциально опасен с точки зрения правонарушений»¹⁴. Наличие значительного количества иммигрантов с неурегулированным правовым статусом создает условия для расширения сферы нелегальной трудовой деятельности и формирования «теневого» сектора экономики.

Поток прибывающих в Россию иностранцев достиг 21,2 млн. человек в год, из них в стране ежегодно оседает свыше 3 млн. иммигрантов. За минувшее пятилетие в 10 раз увеличилось число иностранцев, задерживаемых на Государственной границе при попытке ее незаконного пересечения¹⁵.

При официальном уровне безработицы порядка 6 млн. человек число нелегальных трудовых иммигрантов достигает в России 4 млн. человек и к 2010 г. их численность прогнозируется свыше 19 млн. человек¹⁶. Такая тенденция может создать прямую угрозу национальным интересам России,

¹⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 86 2005. 26 апреля.

¹⁵ Данные Пограничной Службы ФСБ России.

¹⁶ Данные МВД России

ухудшит демографическую структуру общества и качество жизни населения.

Незаконная миграция оказывает негативное влияние на социальную обстановку, расширяет возможности для активизации деятельности организованных преступных группировок, международных террористических и экстремистских организаций, формирует условия для коррупции, проявлений ксенофобии, способствует разжиганию межнациональных конфликтов.

Зарубежные исламские центры рассматривают национальные диаспоры как социальную базу для укрепления политического и экономического влияния и используют незаконно мигрантов в качестве проводников радикального ислама и сепаратистских настроений. Расчет делается на то, что в регионах с большим числом проживающих иностранных граждан возможно формирование условий для создания национальных автономий с собственной экономической базой, элементами независимого административного управления, что в последующем может послужить основанием для посягательства на территориальную целостность и суверенитет России. В Краснодарском крае миграционный прирост в 5-6 раз превышает средне-российские показатели, в связи с чем возникает реальная угроза «вымывания» русского коренного населения. Уже сейчас в крае существуют населённые пункты, где его практически не осталось.

Каналы незаконной миграции активно используются международными террористическими и экстремистскими организациями. Основную массу мигрантов составляют иностранные граждане из регионов со сложной социально-политической обстановкой, в т.ч. лица, прошедшие «горячие точки», которые пополняют ряды незаконных вооруженных формирований, действующих на территории Чечни.

На процессы миграции все сильнее оказывает влияние деятельность организованных преступных группировок. По уровню доходности бизнес, обеспечивающий незаконное перемещение мигрантов, занимает третье место после контрабанды наркотиков и оружия.

Стоимость переправки одного незаконного мигранта в зависимости от страны исхода и оседания, а также маршрута и средств передвижения колеблется от 3 до 15 тысяч долларов США¹⁷.

Особую остроту приобретают криминогенные последствия, связанные с пребыванием в РФ граждан государств - участников СНГ. Из общего количества преступлений, совершенных иностранцами и лицами без гражданства в 2004 г., 91,9% преступлений приходится на эту категорию

¹⁷ Данные Пограничной Службы ФСБ России

граждан. Россия несет большие экономические потери от незаконной миграции. По данным Центрального банка России почти 50% всей наличной валюты приобретается и вывозится по документам иностранцев: в минувшем году эта цифра составила почти 8 млрд. долларов. Именно эти наличные деньги, сокрытые от налогообложения, являются своего рода оборотным капиталом преступности, финансируют и стимулируют террористические группы, организованную преступность, а также наркотизацию общества¹⁸.

Связь радикальной сети терроризма, организованной преступности и незаконной миграции стала очевидной для мирового сообщества. Приток иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает значительное влияние и на состояние криминогенной обстановки в России. За 2004 г. ими было совершено 25 961 преступление, что на 5% превышает количество преступлений за аналогичный период прошлого года. Около 30% зарегистрированных преступлений совершаются иностранцами и лицами без гражданства в организованных группах, причем свыше 50% из них относятся к категориям тяжких и особо тяжких¹⁹.

Особую опасность представляют организованные преступные структуры враждующих между собой диаспор из ближнего и дальнего зарубежья, которые стремятся установить контакты с российской организованной преступностью, укрепить коррумпированные связи с представителями государственных органов власти и местного самоуправления.

Несмотря на усилия, предпринимаемые на федеральном уровне по созданию действенного механизма борьбы с незаконной миграцией, остаётся ряд нерешённых проблем по созданию общегосударственной системы мер, требующих первоочередного внимания:

- унификация национальных законодательств в сфере борьбы с незаконной миграцией государств-участников СНГ и других сопредельных государств;

- введение в действие статьи, предусматривающей уголовную ответственность за организацию и пособничество незаконной миграции;

- создание межведомственной информационной системы «Незаконная миграция», содержащей сведения на юридических и физических лиц, причастных к функционированию каналов незаконной миграции;

¹⁸ Данные МВД России

¹⁹ Данные МВД России

- Техническое оснащение пунктов пропуска на государственной границе и организация эффективного иммиграционного контроля;
- создание и достаточное финансирование пунктов временного содержания иностранцев;
- создания эффективного механизма депортации незаконных мигрантов.

Таким образом, для совершенствования миграционной политики в интересах обеспечения национальной безопасности необходимо реализовать комплекс мер административного, правового и организационно-технического характера.

В **заключении** исследования автором делается ряд принципиальных выводов, касающихся государственной национальной политики и ее роли в обеспечении безопасности России.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Силованов Ю.М. Национальная Россия – основа будущего мощной России // Сборник ФСБ России «Вестник контрразведки». 2004. №11.- 0,5п.л.
2. Силованов Ю.М. Миграционные процессы и государственная безопасность: проблемы и пути их развития // Сборник «Военно-научных размышлений» ЦОПИ ФСБ России. 2004. № 17.-0,4 п.л.
3. Силованов Ю.М. Незаконная миграция как фактор государственной безопасности в региональной политической стабильности // Сборник ФСБ России «Вестник контрразведки». 2005. № 3 .-1п.л.



Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Силованова Юрия Михайловича

Тема диссертационного исследования: «Государственная национальная политика и её роль в обеспечении безопасности России»

Научный руководитель
Доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета

Силованова Юрия Михайловича

Подписано в печать 19.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 161

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 223

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

12216

РНБ Русский фонд

2006-4

7339