

На правах рукописи



БАРАНОВ СЕРГЕЙ ВИКТОРОВИЧ

**ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ
ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность – 23 00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



003 165776

0 0 1119 0000

МОСКВА - 2008

Диссертация выполнена на кафедре гуманитарных и социально-экономических дисциплин Пограничной академии Федеральной службы безопасности Российской Федерации

Научный руководитель доктор философских наук,
профессор Родачин Владимир Михайлович

Официальные оппоненты доктор политических наук,
профессор Ермаков Дмитрий Николаевич
кандидат политических наук,
Бочарников Игорь Валентинович

Ведущая организация: Институт международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета

Защита состоится 16 АПРЕЛЯ 2008 в 15 часов на заседании диссертационного совета по философским и политическим наукам Д 319.001 01 в Пограничной академии Федеральной службы безопасности Российской Федерации по адресу: 125040, г. Москва, Ленинградский проспект, д.3/5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пограничной академии Федеральной службы безопасности Российской Федерации

Автореферат разослан 6 МАРТА 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор философских наук, доцент


Герейханов Г.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Пограничные органы федеральной службы безопасности России, переживая современную стадию реформирования, продолжают решать сложные задачи по обеспечению национальной безопасности страны - защите и охране жизненно важных интересов личности, общества и государства на государственной границе.

Становление и развитие демократических устоев российского государства, закрепленных в Конституции, предполагают обеспечение надежного гражданского контроля над силовыми структурами, в том числе и в решении задач обеспечения пограничной безопасности. Отдельные элементы гражданского контроля специальных служб возникли и стали проявляться вместе с образованием в нашей стране институтов демократии и гражданского общества. Однако о сложившейся стройной и эффективной системе гражданского контроля говорить пока еще рано. К тому же, сама идея гражданского контроля в Российской Федерации до сих пор не вполне осознанна и воспринята, в силу сохранившихся традиций административно-командного стиля управления, не приемлющего какого-либо контроля со стороны общественности и отдельных граждан.

Этим в значительной мере обусловлена необходимость исследования проблемы формирования и функционирования гражданского контроля над системой государственного управления органов исполнительной власти Российской Федерации, устойчиво продвигающейся по пути демократии.

Наличие гражданского контроля как показателя зрелости гражданского общества и военно-гражданских отношений необходимо для дальнейшего повышения социальной роли его институтов по мере демократизации общественной жизни в России. За полтора десятка лет активных преобразований в нашей стране идея гражданского контроля над государственными структурами, которая ранее встречалась лишь в политической теории и которую выражали, в основном, правозащитники и отдельные политики, приобрела формы государственной задачи, которую поставил Президент Российской Федерации В. В. Путин на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года. Фактически, предлагая чиновникам и общественности идею создания Общественной палаты в России, он подчеркнул, что «...речь идет о гражданском контроле за работой госаппарата включая правоохранительные органы и специальные службы, что, сегодня, на мой взгляд, чрезвычайно важно»¹.

Кроме того, необходимость исследования гражданского контроля актуализируется следующими обстоятельствами.

¹ См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации
<http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/09/76651.shtml>. - 14.09.2005. - 16.05.

Во-первых, накоплением и усложнением проблем в силовых структурах российского государства. Достаточно упомянуть о наличии коррупции, низком оперативно-служебном потенциале отдельных подразделений, нерациональном расходовании бюджетных средств, выделяемых силовым ведомствам, нарушениях прав сотрудников и других негативных проявлениях.

Во-вторых, необходимостью укрепления пограничной безопасности России, которая может быть достигнута только естественным соединением усилий гражданского общества и государства, включением общественных механизмов в этот процесс и гармонизацией военно-гражданских отношений. Другими словами, налицо объективная потребность выработки варианта модели гражданского контроля над силовыми структурами в пограничной сфере в условиях построения многоуровневой системы демократического руководства силовым блоком государства, обеспечивающего пограничную безопасность и политическую стабильность страны.

В-третьих, недостаточностью научных работ и теоретико-политологических разработок проблем контроля гражданским обществом государства, особенно применительно к пограничной сфере. Это связано с недооценкой значения такого контроля в политическом процессе вообще, и в системе обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в частности.

Таким образом, исследование роли гражданского контроля для укрепления пограничной безопасности является важной составляющей познания этого необходимого фактора.

Исходя из вышеизложенного, автор выдвинул гипотезу, которая заключается в предположении тесной взаимосвязи между меняющимся качеством пограничной безопасности и степенью развития гражданского контроля, потребностью в котором окончательно не сформирована в сознании управленческих кадров силовых структур и сотрудников специальных служб, в условиях незавершенности перехода российского общества к устойчивому демократическому состоянию. Традиция доминирования государства над обществом в России, преобладания интересов государственной власти над интересами общества и личности, неразвитость гражданского сознания и культуры у большинства россиян препятствуют равноправному партнерству государственных органов и должностных лиц с институтами становящегося гражданского общества.

В этих обстоятельствах наиболее целесообразным способом развития гражданского общества и становления эффективного гражданского контроля является инициированная Президентом России В.В. Путиным и другими государственными лидерами практика поддержки ростков гражданского общества на местах, приучения руководителей различного ранга к диалогу с его институтами, к готовности воспринимать критику со стороны граждан.

При культивировании подобного подхода с одновременным развитием гражданского сознания россиян, гражданский контроль может стать важнейшим внутривнутриполитическим фактором укрепления пограничной безопасности, позволяющим повысить эффективность оперативно-служебной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности России.

Степень научной разработанности темы. Исследование темы гражданского контроля берет свои истоки в гносеологических и праксеологических идеях античных философов. Уже Платон и Аристотель¹ оперировали концепцией взаимоотношений армии, общества и государства, которая сформулирована в идее так называемого «платоновского» государства. Несмотря на относительно неразвитость тогдашней политической сферы, в представлениях этих философов гражданин в городе-полисе выступал уже как непосредственный участник государственно-публичной жизни, влияя на принятие политических решений, в том числе в вопросах защиты социума.

Рассматривая категории «государство» и «гражданское общество», проблемы контроля политической власти со стороны «граждан» в той или иной мере затрагивали такие мыслители, как Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель². Ставя в своих работах вопросы соотношения власти и человека, каждый из вышеупомянутых ученых вышел на новый уровень понимания проблемы влияния различных общественных групп на политическую власть, по сути, закладывая теорию гражданского общества. Достаточно вспомнить широко известное произведение Ж.-Ж. Руссо об общественном договоре, в котором он показывает недостаточность единовременного участия народа в установлении государственного устройства, санкционирования законов и выборов должностных лиц. Руссо настаивает на своеобразном социальном контроле посредством проведения обязательных периодических собраний граждан, на которых обсуждались бы вопросы доверия власти и способы воздействия на нее в общественно-значимых целях³. В «Философии права» Г. Гегель конкретно указывает, что злоупотребления государственных чиновников невозможно предотвратить только построением иерархии ответственности. необходим «контроль снизу»⁴ через наделение соответствующими правами общины и корпорации.

¹ См.: Платон. Государство // Платон. Собр. Соч. : В 4 т. – М., 1994. – Т. 3. – С. 128 - 193; Аристотель. Политика // Аристотель. Соч. в 4 т. Т.4 – М.: Мысль, 1984. – С. 414 - 494.

² См.: Макиавелли Н. Государь. – М.: Планета, 1990; Гоббс Т. О гражданине. Левиафан // Гоббс Т. Избр. произв. В 2 т. Т. 2. – М.: Мысль, 1964 – С. 345 - 425, Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Соч. в 3 т. Т.3 – М., 1998. – С. 218-422, Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избр. произв. – М., 1995. – С.168-280, Руссо Ж. Об общественном договоре // Руссо Ж.-Ж. Избр. соч. в 3 т. Т.2. – М., 1961. – С. 286 - 310, Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане // Кант И. Соч. в 6 т. Т.6. – М., 1966 – С. 7 - 21, Гегель Г. Философия права // Гегель Г. В.Ф. Соч. в 8 т. Т.7. – М. – Л., 1934. – С. 15 - 262.

³ Руссо Ж.-Ж. Указ. соч

⁴ Гегель Г. Философия права. –М.: Мысль: 1990 - С. 335.

В особую группу следует выделить взгляды философов и общественно-политических деятелей эпохи формирования гражданских обществ в Европе. Ими в значительной мере была показана роль народных масс в политике вообще, но не был выделен «гражданский контроль» над военно-силовыми структурами государства как самостоятельный общественно-политический феномен. Это, прежде всего, А. Токвиль, К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин, П.А. Сорокин, И.А. Ильин, Ш. де Голль¹.

Дальнейшие исследования, посвященные месту и роли гражданского контроля над армией и силовыми структурами, в основном затрагивают вопросы интерпретации явления, противоположного так называемому «преторианству», то есть самостоятельному вмешательству военных в политику. Это работы Ю. Бина, Г.Г. Мауза, Э. Нордлингера, Дж. Маккартни, Ю.В. Мамонтова, В.В. Серебрянникова, Ш. Риббека, С. Хантингтона² и других, в которых также за-

¹ См. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992 - С 467 - 480, Маркс К. Тезисы о Фейербахе // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т.3.- С. 1 - 4, Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 гг // Там же, т.46, Ч 1.- С. 46 - 48, 99 - 103, 214 - 220, Ленин В.И. Государство и революция. Полн. собр. соч., т. 33, Сорокин П.А. Система социологии, т. 1 - 2, 1920, Ильин И.А. О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. NN 4 - 5; Климов С.Н. Военно-философские проблемы в теоретическом наследии Шарля де Голля. Дис. канд. филос. наук - М. ВУ, 1997

² См. Бин Ю. Гражданско-военные отношения при переходе от коммунизма Китая и Россия - М. ВУ, НИГОНИ, 1996, Рич Д. Структура и функции вооруженных сил в неструктурированном обществе. Гуманизм - новая миссия для военных? - М., ВУ, НИГОНИ, 1996; Маккартни Джеймс П. Отношения между военными и гражданскими в демократическом обществе, перспективы американского генерала - М., ВУ, НИГОНИ, 1996, Мамонтов Ю.В. Марксистско-ленинская концепция армии и её реализация в развитии современных революционных вооруженных сил. Дис. д-ра филос. наук - М. ВПА, 1987, Мамонтов Ю.В. Социально-политические тенденции развития армий в современную эпоху. Дис. ... канд. филос. наук - М., ВПА, 1975; Мауз Г.Г. Демократический контроль и процесс продвижения офицеров по службе - М., 1997, Николз Томас М. Структура советских гражданско-военных отношений - М., ВУ, НИГОНИ, 1996, Нордлингер Э. Демократический контроль над армией - СПб, 1996; Редигер Ф. Концепция интеграции вооруженных сил и гражданского общества // Соответствие законодательства РФ в военной сфере международным правовым нормам. - СПб, 1996, Серебрянников В.В. Социология войны - М., 1997; Серебрянников В.В. Армии в меняющемся мире // Свободная мысль - 1998 - №2, Уинфрей Р. Роль Вооруженных Сил в демократическом обществе // Гражданское общество и Вооруженные Силы - М., 1996, Ш. Риббека Л. Пересмотр гражданско-военных отношений. теория согласия - М., ВУ, НИГОНИ,

трагируются и раскрываются общие подходы к регулированию гражданской и военной сфер общества, положения армии в обществе. Следует отметить, что в работах зарубежных исследователей отчетливо прослеживаются взаимосвязи концепций гражданского контроля и национальных, исторических особенностей, традиций того или иного государства

Следующая группа работ отечественных ученых выделяется наибольшей конкретикой принципов, субъектов, объектов, форм и методов демократического контроля над военно-силовыми структурами нашего государства с учетом мирового опыта и политической обстановки. Их авторы – О.А. Бельков, Ю.В. Мамонтов, Ю.Н. Мотин, С.А. Проскурин, В.М. Родачин, А.Н. Шахов, М.Н. Шахов, А.А. Юдин и другие¹

В диссертационных исследованиях С.А. Бровко, В.А. Греджева, Ю.В. Гуськова, В.С. Емеца, А.Н. Метельского, И.В. Мухина, В.А. Попикова, В.А. Сергеева, А.И. Кирсанова, А.А. Кулакова и других² теория вопроса рассмотрена

1996; Huntington S.P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. – London. 1957.

¹ См. Бельков О.А. Гражданский контроль за военно-силовыми структурами государства – М., 1996; Мотин Ю.Н. Проблемы гражданского контроля за деятельностью религиозных организаций среди военнослужащих // *Гражданский контроль за военной сферой РФ: сущность и формирование механизма реализации*. – М., 1998, Проскурин С.А. Проблемы развития военно-гражданских отношений в условиях реформы вооруженных сил и военного строительства // Там же; Родачин В.М. Армия и политическая власть // *Военная мысль* 1993. № 5; Шахов А.Н. Гражданский контроль над ВС в условиях переходного политического режима в России // *Гражданский контроль над армией: проблемы и перспективы* – М., 1994; Шахов М.Н. Гражданский контроль над духовно-идеологической сферой жизни Вооруженных Сил: военно-патриотическая составляющая // *Армия и общество* 1999, №2; Юдин А.А., Турко Н.И. Гражданский контроль над законодательством и формированием нормативно-правовой базы – важное условие обеспечения безопасности РФ // *Гражданский контроль за военной сферой РФ: сущность и формирование механизма реализации* – М., 1998 и др.

² См. Бровко С.А. *Военно-гражданские отношения: содержание, типология и особенности в России*. Дис. канд. филос. наук – М.: ВУ, 1997; Греджев В.А. *Взаимодействие военной организации государства и гражданского общества (социально-философский анализ)*. Дис. ... канд. филос. наук – М.: ВУ, 2003; Гуськов Ю.В. *Армия в политической системе современного общества (на опыте России)*. Дис. ... канд. филос. наук – М.: ГА ВС, 1993; Емец В.С. *Влияние гражданского общества на военную организацию государства*. Дис. ... канд. филос. наук – М.: ВУ, 1998; Метельский А.Н. *Социально-философский анализ характера взаимосвязи армии, государства и общества*. Дис. ... канд. филос. наук – М.: АФПС, 2003; Мухин И.В. *Армия как объект общественной регуляции (со-*

более подробно в связи с организацией практической деятельности субъектов гражданского контроля над военными институтами государства.

Следует особо отметить работы отечественных ученых В.М. Анисимова, О.А. Белькова, И.Н. Панина, В.М. Родачина, А.А. Тиморина¹, повлиявшие на выработку научной позиции диссертанта.

Признавая научно-практическую значимость отмеченных трудов и заслуги авторов, необходимо отметить, что в целом работы, в которых гражданский контроль и пограничная безопасность были бы интегрально связаны в единую концепцию, отсутствуют. Не в полной мере исследованы противоречия в отношениях государства и общества по вопросам пограничной политики, как детерминанты гражданского контроля над субъектами пограничной безопасности. Не изучена специфика гражданского контроля оперативно-служебной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности России в условиях реальной социально-политической обстановки в российском государстве и военно-политической обстановки в приграничных регионах. В связи с этим назрела необходимость использовать для глубокого анализа гражданского контроля комплексный политологический подход, прежде всего, его институциональную и деятельностную составляющие. Многие представления о гражданском контроле носят дискуссионный характер и, вследствие этого, требуют более глубокой проработки и теоретического обогащения.

циально-философский анализ) Дис. канд. филос. наук. - М.: ВУ, 1997; Попиков В.А. Система гражданского контроля армии в современном обществе (социально-философский анализ) Дис. канд. филос. наук. - М.: ВУ, 1999, Сергеев В.А. Военно-организационная система: сущность, структура, процессы функционирования (филос.-соц. анализ) Автореф. дис. канд. филос. наук. - М.: ВУ, 1995, Кирсанов А.И. Влияние гражданского общества на пограничную безопасность России. Дис. канд. полит. наук. - М.: АФПС, 2003, Кулаков А.А. Гражданский контроль над армией: мировой опыт и российская специфика. Дис. ... канд. филос. наук. - М.: ВУ, 1998 и др.

¹ См.: Анисимов В.М. Гражданский контроль за внутренней жизнью военно-силовых структур: проблемы теории и организационно-практической деятельности // Там же, Панин И.Н. О сущности и содержании гражданского контроля // Гражданский контроль над армией: проблемы и перспективы - М., 1994, Бельков О.А. Гражданский контроль - условие и средство оптимизации военной деятельности российского государства // Гражданский контроль за военной сферой РФ: сущность и формирование механизма реализации - М., 1998, Политические институты гражданского общества и координация их деятельности в пограничной сфере // Гуманитарные основы управленческой деятельности в войсках и органах пограничной службы России. Учебник / Под ред. В.М. Родачина - М.: АФПС, 2000, Тиморин А.А. Армия и общество. Дис. д-ра филос. наук / ВПА им. В.И. Ленина. - М., 1972

Недостаточность исследований, посвященных вопросам гражданского контроля в пограничной сфере, сдерживает разработку научно-обоснованных и практических рекомендаций по формированию пограничной политики государства, определению направлений воздействия гражданского общества на пограничные органы федеральной службы безопасности с целью достижения наибольшей эффективности их деятельности и гармонизации отношений с государством в пограничной сфере.

Таковы объективные причины, вызывающие необходимость постановки и решения рассматриваемой научной и практической проблемы в рамках специального диссертационного исследования. Они явились объективным основанием для разработки темы и обусловили её цель

Научная задача диссертационного исследования - доказать фундаментальный тезис о позитивном значении комплексного контролирующего воздействия гражданского общества применительно к системе обеспечения пограничной безопасности в целях ее укрепления.

Объект исследования - сфера отношений гражданского общества и государства в условиях перехода посттоталитарных обществ к демократии

Предмет исследования - становление и функционирование гражданского контроля как фактора укрепления пограничной безопасности Российской Федерации.

Цель исследования - обоснование места и роли гражданского контроля пограничной сферы в общей системе гражданского контроля над органами исполнительной власти Российской Федерации, раскрытие приоритетных направлений его осуществления и совершенствования в интересах укрепления пограничной безопасности страны

Задачи исследования:

1 Установить теоретическое и практическое значение, сущность и функции гражданского контроля над силовыми структурами государства в условиях становления демократического политического режима.

2. Выявить организационно-функциональную модель гражданского контроля в сфере обеспечения пограничной безопасности России и специфику его осуществления

3 Раскрыть современное состояние и тенденции контроля гражданским обществом государства в вопросах защиты и охраны государственной границы России

4 Определить приоритетные направления развития гражданского контроля в пограничной сфере, предложить целостную концепцию его осуществления и функционирования как фактора укрепления пограничной безопасности

Границы исследования определяются, во-первых, временными характеристиками – 90-е годы XX века и ближайшие перспективы до 2015 года Во-вторых, объектно-предметными рамками, включающими в себя анализ возможностей по контролю гражданским обществом российского государства в пограничной сфере с целью укрепления пограничной безопасности.

Теоретическую базу исследования составляют работы отечественных и зарубежных философов, политологов, социологов, конфликтологов и представителей других общественных наук, государственных и политических деятелей, посвященные анализу политического процесса, демократии, противоречиям гражданского общества и государства, системы гражданско-военных отношений и отдельных её компонентов, а также необходимости гражданского контроля. Кроме того, автор широко использует теоретические положения целого ряда диссертаций и материалов периодической печати о роли и месте гражданского контроля в обеспечении национальной безопасности страны.

Методологическая основа исследования базируется на политологической, социологической, социально-философской традициях рассмотрения мира как единого целого в его взаимозависимости, преемственности и развитии. Классические работы, затрагивающие различные аспекты взаимодействия гражданского общества и государственных институтов, концепции военно-гражданских отношений, требования политологического анализа процессов, регулирующих воздействия общества на военно-силовые структуры, позволили автору определиться с путями достижения цели диссертации. Кроме того, институциональный, политико-культурологический и кросснациональный подходы в исследовании гражданского контроля пограничной сферы дополнены транзитивным анализом переходов от авторитарных к демократическим режимам, что позволило точнее раскрыть роль и значение политических институтов современной России.

Эмпирическую базу диссертации составляет практика функционирования гражданского общества в развитых демократических странах и в Российской Федерации по контролю над деятельностью силовых структур. Также использован оперативно-служебный опыт пограничных органов по обеспечению безопасности в пограничной сфере на этапах становления и развития гражданского общества и правового демократического государства; данные и обобщенные выводы социологических исследований, официальные документы, материалы прессы, а также результаты наблюдений и службы автора в отечественных пограничных структурах (Федеральная пограничная служба, пограничные органы фсб), учебы в Высшей школе полиции и Академии Федеральной полиции (Федеративная Республика Германия).

Структура диссертации включает введение, две главы, заключение, список литературы и приложение.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её научной разработанности, определяется объект и предмет исследования, выдвигается гипотеза, цель и задачи, раскрываются методологические основы анализа решаемых задач, их теоретические и эмпирические источники, подчёркиваются научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, отражается степень апробации полученных выводов и результатов.

В первой главе «Теоретико-методологические основы политологического анализа гражданского контроля и его осуществления в сфере обеспечения

пограничной безопасности», состоящей из двух параграфов, последовательно рассматривается необходимость гражданского контроля над силовыми структурами, раскрывается политологическая составляющая его сущности и основные функции. Далее предлагается и обосновывается структура гражданского контроля в пограничной сфере и механизм его осуществления, делаются теоретические выводы.

Во второй главе «Современное состояние гражданского контроля в сфере обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации и приоритетные направления его совершенствования», состоящей из двух параграфов, анализируется состояние и основные тенденции развития гражданского контроля в системе защиты и охраны государственной границы России, дается характеристика такого положения для пограничной безопасности и политической стабильности. В главе формулируются основные направления совершенствования гражданского контроля как фактора укрепления пограничной безопасности Российской Федерации.

В заключении диссертации сделаны обобщающие выводы по теме исследования, предложен ряд теоретико-методологических и организационно-практических рекомендаций по организации и осуществлению гражданского контроля как фактора укрепления пограничной безопасности Российской Федерации.

Список литературы включает источники, непосредственно используемые в системе аргументации исследования, представлен по разделам и в алфавитном порядке.

В приложениях даются схемы, наглядно показывающие организационно-функциональную модель гражданского контроля пограничной сферы и его уровни.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНОСИМЫХ НА ЗАЩИТУ

Научная новизна исследования

Диссертация представляет собой оригинальное исследование, посвященное влиянию гражданского контроля на пограничную безопасность. Научная новизна данной работы определяется авторским взглядом на гражданский контроль как на один из факторов укрепления пограничной безопасности. Новационные компоненты диссертации:

Во-первых, авторское понимание гражданского контроля над военными силовыми институтами государства как фактора укрепления национальной безопасности Российской Федерации, которое уточняет научные представления о сущности этого феномена с точки зрения политологии.

Во-вторых, выявление организационно-функциональной модели гражданского контроля в сфере пограничной безопасности, ее структуры, содержания и основных аспектов осуществления, а также проблемного поля задач кон-

троля в условиях становления гражданского общества и правового демократического государства в России

В-третьих, в раскрытии современного состояния институтов гражданского контроля Российской Федерации по вопросам пограничной политики и выявлении основных тенденций его развития с позиций функционально-деятельностного, институционального и культурно-цивилизационного подходов

В-четвертых, в выявлении и обосновании приоритетных направлений развития гражданского контроля в интересах укрепления пограничной безопасности.

Положения, выносимые на защиту и их обоснование

1 Авторское определение гражданского контроля над военно-силовыми структурами, как фактора укрепления национальной безопасности, который представлен как независимый от государства демократический механизм в системе обеспечения национальной безопасности, при котором институты гражданского общества через органы представительной власти или непосредственно осуществляют мониторинг и корректирование военно-силовой политики и практики

Политический контроль над деятельностью силовых структур только со стороны государства односторонен. Отсутствие гражданского контроля или полумеры в его организации с неизбежностью порождают всеисильность и бесконтрольность государственной и военной бюрократии, стремящейся обладать монопольным правом власти и правом распоряжения общественными финансами и собственностью. При этом возникают проблемы коррупции, прав человека и другие, что, в свою очередь, ведет к разрушающим политическим трансформациям и, как следствие, глубоким потрясениям общественной жизни.

Недостаточность контроля деятельности власти и военно-силовых структур только государственными органами, несмотря на их разветвленность (прокуратура, счетная палата, службы технического, экологического контроля и др.), выражается в том, что сами контролируемые являются частью государственной системы. А у государства, обособливающегося от общества, появляются свои интересы, которым оно начинает служить. Поэтому в целях недопущения такого положения, его корректировки, необходим гражданский контроль.

Становление эффективно функционирующей системы гражданского контроля над военно-силовыми структурами государства во многом будет зависеть от единого понимания его сущности всеми участниками политического процесса.

Категория «гражданский контроль» в различных областях знаний применяется в широком и узком смыслах. В широком значении это сложный и непрерывный социальный процесс определения места и роли военно-силовых структур государства в демократическом обществе, соотношение гражданских

и военных властей в государстве и взаимоотношения между ними¹. В узком значении он рассматривается через призму непосредственных субъектов и объектов, форм и методов контроля гражданского общества над военно-силовым блоком государства и его политикой безопасности²

Практически все отечественные ученые термин «гражданский контроль» используют в узком значении, западная же политологическая литература применяет его, в основном, как противоположность так называемому «пре-торианству», то есть самостоятельному вмешательству «силовиков» в политику. Скорее всего, это связано с ментальной установкой российских граждан, государство которых не знало военных хунт и открытого противостояния гражданской и военной сфер в политической жизни.

В научной литературе встречается большой разброс мнений по поводу дефиниции «гражданский контроль». Это связано, прежде всего, с тем, что представители различных дисциплин исходят из различных критериев при формулировке сущности этого явления. Так, например, философское видение представляет гражданский контроль как важнейшее свойство или функцию всякой общественной системы. Для сотрудников, непосредственно занятых в силовых структурах, основным критерием понимания всей совокупности проблем является наличие устойчивости к влиянию гражданского общества и степень эффективности этого влияния. В рамках политологического анализа принципиально важной характеристикой является состояние политической сферы общества в целом и политической системы в частности. Исходя из этой позиции, гражданский контроль над силовыми структурами может пониматься как необходимая часть устойчивого механизма общественно-политического развития, предназначенная для обеспечения национальной безопасности и политической стабильности, а также сохраняющая свою целостность и способность к саморазвитию, несмотря на внешние и внутренние воздействия.

Теоретическое разнообразие подходов и формулировок сути исследуемой категории не дает ясного представления. Зачастую авторы смешивают понятия гражданского и государственного контроля, недооценивают роль и место гражданского общества в решении государственных вопросов или ограничивают его влияние, сужая потенциальные возможности его контролирующей функции.

В 2005 году на философском конгрессе, проходившем в МГУ, профессор В. М. Родачин представил следующее определение гражданского контроля, которое, по мнению автора, точнее выходит на суть проблемы «В своей сущ-

¹ См. Серебрянников В.В., Дерюгин Ю.И. Социология армии – М. ИСПИ РАН, 1996, Серебрянников В. В. Армии в меняющемся мире // Свободная мысль – 1998 – № 2; Бабуркин С. А. Гражданский контроль как категория военной политологии // Гражданский контроль над армией. проблемы и перспективы – М, 1994 – С 10.

² Там же.

ности данный контроль представляет собой демократический механизм представительного (выборными органами власти) и непосредственного (гражданами, их объединениями, независимыми от государства способами) надзора за Вооруженными Силами, другими войсками и вооруженными формированиями, спецслужбами, систему взаимосвязанных политических, экономических, информационных, моральных и иных мер, обеспечивающих соответствие военно-силовой политики и практики конституционным основам деятельности, требованиям гласности и законности»¹. Указывая на независимость контролирующих способов от государства, Родачин В.М. показал важнейшую сущностную характеристику гражданского контроля.

Вышесказанное позволяет автору исследования предложить свое определение сущности гражданского контроля, рассматривая его как фактор становления и поддержания современных систем безопасности в политологическом аспекте его содержания

При этом лексема «гражданский» в словосочетании «гражданский контроль» указывает на следующие аспекты:

- предполагает реальную независимость от исполнительных органов власти представительных (выборных) органов, которые выступают в качестве промежуточного, точнее связующего звена между государством и гражданским обществом,

- подчеркивает деятельность негосударственных институтов гражданского общества (общественные движения и политические партии, средства массовой информации, общественные организации, научные центры, демократические организации внутри самих военно-силовых ведомств и т.п.);

- предопределяет субъекты гражданского контроля, которыми могут выступать отдельные граждане как частные лица

2 Организационно-функциональная модель гражданского контроля в пограничной сфере, которая является частью формирующейся в России общей системы контроля гражданским обществом органов исполнительной власти

Структурно специфика функционирования субъектов гражданского контроля позволяет разделить его по видам парламентский, общественный и личностный. В широком смысле объектом гражданского контроля в пограничной сфере выступает формирование и осуществление пограничной политики государством. Субъекты реализуют свои контролирующие функции в двух направлениях: политическое (контроль пограничной политики государства и политических сил, оказывающих на нее влияние) и ведомственное (непосредственный контроль ведомств, отвечающих за обеспечение пограничной безопасности)

¹ Родачин В.М. Гражданский контроль за силовыми структурами в Российской Федерации: сущность, проблемы формирования // Философия и будущее цивилизации / Тезисы докладов и выступлений 4 Российского философского конгресса, том 5 – М. Современные тетради, 2005 – С. 573

Различные органы государственной власти в демократических странах традиционно имеют специфические отношения с институтами гражданского общества. И там, где эти отношения приобрели постоянный характер, как показывает политическая практика, выделяются подсистемы гражданского контроля, имеющие свои отличительные аспекты.

Структура гражданского контроля в пограничной сфере определяется особенностями реализации пограничной политики государством: институционально-функциональными, ценностно-культурными и регионально-политическими.

Институты пограничной безопасности, как органичная часть специальной службы, выполняют свои задачи, опираясь на совокупность специфических методов и способов. Открытие их широкому кругу общественности представляет угрозу государственным интересам. Современная нормативно-правовая база предопределяет значительные ограничения по гражданскому контролю федеральной службы безопасности России, оговаривая узкий спектр допускаемых к информации «гражданских» лиц (Президент России и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в связи с осуществлением ими депутатской деятельности). Однако, уже принимая прямое или косвенное участие в разработке и установлении нормативно-правовых документов для осуществления пограничной политики государства и регулирования деятельности в сфере обеспечения пограничной безопасности, субъекты гражданского контроля оказывают на нее значительное влияние.

Специфика осуществления гражданского контроля в пограничной сфере проявляется не только в законодательно-закрепленных демократических правах и свободах как необходимом атрибуте гражданской культуры, но и в особенных, «неофициальных» общегражданских ценностях и традициях народа России, касающихся государственной границы. Они обусловлены культурно-историческими и геополитическими особенностями развития общества и выражаются в виде ментальных установок граждан, таких как, например, «Граница на «замке», «Границы Родины священны и неприкосновенны», «Чужой земли мы не хотим ни пяди, но и своей вершка не отдадим» и др. Кроме того, с древних времен Руси и до наших дней население традиционно доверяет защитникам границ Отечества, которые несмотря на социальные кризисы, всегда эффективно функционировали и оставались политически нейтральны. В свою очередь, это также необходимо учитывать при обосновании структуры гражданского контроля в пограничной сфере.

Регионально-политическая специфика выражается в том, что фактически наиболее значимые результаты охраны границы гражданское общество способно рельефнее отслеживать непосредственно в приграничных регионах, где острее чувствуется обстановка на границе, располагаются и действуют основные силы и средства пограничников, которые здесь выступают и субъектами региональной пограничной политики. Именно региональные институты гражданского общества активнее включаются в процесс контроля, так как они непосредственно заинтересованы в укреплении пограничной безопасности, вы-

соких результатах в оперативно-служебной деятельности по защите и охране государственной границы.

Деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности в регионах имеет свои отличия, накладывающие отпечаток на осуществление гражданского контроля. Так, пограничные подразделения, неся службу в отдаленных районах (горные, арктические и дальневосточные участки границы) и в пределах пограничной зоны, практически автономны. Следовательно, контакт пограничников с представителями гражданского общества объективно ограничен, а зачастую, к примеру, на отдаленных участках границы вообще невозможен, точно так же, как и в условиях походов кораблей береговой охраны.

Сущность политического направления в структуре гражданского контроля пограничной сферы заключается в том, что гражданское общество на демократически установленной правовой базе контролирует политическое руководство государства, которое, основываясь на конституционной системе правовых институционализированных структур всех ветвей власти, выполняя установленные ему обществом функции, вносит коррективы в формирование и реализацию пограничной политики в соответствии с избранными и одобренными обществом ценностями и направлениями развития.

При этом институтам гражданского общества важно выявлять и в последствии адекватно реагировать на деятельность политических сил деструктивного характера, то есть тех сил, которые через лоббирование каких-либо корыстных интересов или из-за конъюнктурных и популистских соображений действуют в ущерб пограничной безопасности.

В политологическом аспекте, политическое направление гражданского контроля пограничной сферы представляется наиболее важным, особенно в условиях объективной закрытости спецслужб. Наглядно это направление представляет гражданский контроль в связке «пограничная политика – пограничная безопасность», как проверку соответствия проводимой пограничной политики реальному состоянию пограничной безопасности и контроль политических решений по проблемам ее обеспечения.

Сущность ведомственного направления гражданского контроля в том, что гражданское общество способно само непосредственно контролировать деятельность пограничников и взаимодействующие с ними силы и средства. В недрах общества формируется идеальный образ защитника границы, вырабатываются требования к руководящим кадрам, к системе пограничной безопасности, к субъектам ее обеспечения, уровню и качеству службы в них. Именно выполнение этих требований, соответствие им силовых структур контролируется обществом при помощи механизма определенного законодательно.

В структуре гражданского контроля, неотъемлемой частью присутствует внутренний (корпоративный) контроль силовых структур, обеспечивающих пограничную безопасность. Речь идет, прежде всего, о демократических организациях внутри армии (флота) и специальных служб, таких как офицерские собрания, военные профсоюзы, советы молодежных воинских коллективов и других, которые реализуют функции гражданского контроля.

Корпоративный контроль представляет собой основу этики внутреннего руководства военно-силовых ведомств, проблема формирования которой основывается на правильном восприятии сотрудниками специальных служб демократических и общечеловеческих ценностей, являющихся приоритетными в любых исторических условиях.

В обоснованной организационно-функциональной модели гражданский контроль представлен уже не только как комплекс ограничений, направленных на соблюдение различных общественно-политических правил :: норм государственной системой обеспечения пограничной безопасности, но и как фактор, содействующий совершенствованию самих этих норм и правил. Гражданский контроль в сфере обеспечения пограничной безопасности, будучи формой и функцией участия граждан в формировании и реализации пограничной политики, является реальной возможностью проявления ими качеств демократической личности. Это, в свою очередь, способствует распространению и утверждению норм и принципов демократической морали среди широких масс населения

3. Становление гражданского контроля в пограничной сфере Российской Федерации проходит в условиях продолжающегося перехода (политического транзита) от посттоталитарного общества к демократическому со всеми присущими этому процессу сложностями и противоречиями. Переходному типу гражданского контроля в пограничной сфере присущи основные тенденции: проявляющаяся политическая интеграция субъектов и объектов гражданского контроля, последовательное сокращение конфликтного потенциала, значительное расширение сферы правового регулирования

Элементы механизма гражданского контроля имеют неоднородный характер, сочетая в себе унаследованные традиции советских времен с новыми нетипичными для российской политической практики институтами.

Действующая Конституция России, Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, в целом, позволяют не только реализовывать гражданам свои права, и в частности, право каждого гражданина на объединение, свободу деятельности общественных объединений, но и конструктивно действовать различным общественным формированиям. Однако, как показывают многочисленные опросы общественного мнения, граждане не в полной мере знают свои конституционные права и возможности по их реализации, что отражается и на их политическом участии, которое в настоящее время пока малодейственное или формальное. Политическая культура советского периода в сознании людей постепенно остается в прошлом, а демократические ценности и идеалы превалируют еще не в полной мере.

Несмотря на трудности переходного этапа российской государственно-сти, наличие социальных и экономических противоречий, институты гражданского общества развиваются и имеют реальные возможности для расширения своих гражданских прав и повышения своего политического статуса путем контроля государственных структур. В то же время у органов государственной власти имеются реальные возможности оказания политического влияния на эти

процессы с целью их недопущения, торможения или же откровенного игнорирования.

Автор считает, что политический компромисс, как основная политологическая характеристика контроля гражданским обществом государства в пограничной сфере современной России, обуславливается следующими обстоятельствами.

Во-первых, разрушением ценностных политических и ментальных основ советского общества (с присущими ему идейным «единством армии и народа», неприкосновенностью рубежей Отечества и т.п.) и заменой их ценностями либеральной демократии, которая во главу угла ставит права и интересы граждан,

Во-вторых, сильным огосударствлением общественной жизни, слабостью общественных институтов и отсутствием механизмов влияния гражданского общества на государство, что исторически присуще России и не способствует гражданской активности населения, в том числе и сотрудников пограничных органов;

В-третьих, декларативным характером правовых норм регулирования взаимоотношений спецслужб и общества.

В-четвертых, политической лояльностью пограничников и пока еще неопределенным спектром политических предпочтений российских граждан

В-пятых, отказом от комплектования пограничных органов военнослужащими по призыву и интеграцией их в систему органов безопасности, что делает их более закрытыми для общества;

В-шестых, стабилизацией государственного и социального статуса сотрудников пограничных органов и членов их семей, повышением их социальной защищенности;

В-седьмых, незаинтересованностью на некоторых участках государственной границы, например российско-украинском, населения в укреплении пограничной безопасности. Это вызвано, прежде всего, социально-экономической обстановкой в регионах, где наиболее предприимчивым гражданам выгодна возможность заниматься контрабандой и незаконным промыслом на границе.

Таким образом, объективной основой указанных отношений между пограничниками и обществом является усталость от общественно-политических катаклизмов прошедших двух десятилетий, ментальная установка граждан на всеисильность государственного аппарата и традиционное доверительное отношение к «зеленым фуражкам». Из этого следует, что гражданский контроль востребован его субъектом, то есть гражданским обществом, в случае чрезвычайных обстоятельств («громкие» факты «дедовщины», коррупции, различных злоупотреблений и т.п.) Такое положение дел в пограничной сфере имеет место и предопределяет тенденцию политической интеграции субъектов и объектов гражданского контроля.

Данная тенденция свидетельствует о понимании пограничником-профессионалом своего места в системе общественного разделения труда и признании профессии политика, а также постепенном, по мере развития инсти-

тутов гражданского общества, принятии приоритета гражданской позиции в основе политического процесса в условиях демократии Гражданское общество, видимо, удовлетворено подобным положением дел в пограничной сфере и не считает необходимым обременять себя дополнительным контролем, отдавая предпочтение роли пассивного наблюдателя за решениями политиков и действиями пограничных органов по обеспечению пограничной безопасности, в результате чего для простых граждан пограничная безопасность будет продолжать оставаться уделом «большой» политики, и лишь за редкими исключениями обращать на себя внимание всего общества.

Кроме того, в настоящее время можно говорить о сужении политического поля в России, о чем свидетельствует сокращение количества политических партий. В то же время это говорит об интеграции политических сил, способных формировать систему гражданского контроля и эффективно влиять на пограничную политику.

Параллельно с процессом политической интеграции в контроле обществом пограничной сферы государства просматривается тенденция сокращения конфликтного потенциала, оставшегося со времен радикальных политических реформ. Это связано с относительно стабильным внутри- и внешнеполитическим положением России, отсутствием каких-либо попыток втягивания политической властью пограничников во внутривнутриполитические конфликты

Пограничные органы федеральной службы безопасности в настоящее время занимают свою институциональную политическую «нишу», от них не исходит угрозы ни конституционному строю, ни нарушению баланса политических сил Степень их влияния в областях, выходящих за рамки проблематики пограничной безопасности, не вызывает беспокойства у гражданского общества Можно сказать, что ушли в историю времена частых отставок и увольнений руководителей пограничного ведомства (в период с 1991 по 2003 годы сменились 6 руководителей, такая же ситуация в этот период времени была характерна для других силовых структур России) Вместе со сменой ведомственных начальников происходит и смена элиты войск (органов), что, к примеру, было нехарактерно для пограничников в советский период. Как правило, замены руководителей такого уровня говорят не столько об их некомпетентности, слабом здоровье и т.п., сколько о имеющихся политических разногласиях с гражданским руководством.

Политические споры и противоречия руководства спецслужб и гражданских руководителей властвующей элиты в развитом демократичном обществе со свободой слова и свободой печати сами по себе не страшны, и даже желательны Но в условиях конфликтного состояния отношений государства и общества переходного периода они почти всегда несли в себе угрозу прямой конфронтации, что, с точки зрения гражданского контроля, в определенной мере оправдывает действия политического руководства того периода. Одновременно прекратился и накал внутривнутриполитических дискуссий о характере пограничной политики, о порядке охраны государственной границы на различных участках,

что подтверждает сегодняшнюю тенденцию к сокращению конфликтного потенциала.

Одним из важнейших параметров демократичности военно-гражданских отношений вообще и контроля обществом пограничной сферы в частности является их исключительное соответствие национальному законодательству, которое не противоречит базовым нормам международного права. В декабре 1994 года Россия в рамках ОБСЕ подписала Кодекс поведения, который касается военно-политических аспектов безопасности¹ Согласно кодексу государство с 1 января 1995 года взяло на себя обязательства по приведению национального законодательства в соответствие с международными нормами военно-гражданских отношений и принципами гражданского контроля над военной сферой. Фактическая проделанная работа в этом направлении, а также еще не утвержденные, но разработанные и разрабатываемые законодательные инициативы позволяют выделить тенденцию значительного расширения сферы правового регулирования контроля гражданским обществом государства в вопросах охраны и защиты границ России

Сложность и многогранность такого регулирования подчеркивают утвержденные Президентом России «Основы пограничной политики», более 150 федеральных законов и других федеральных правовых актов, регламентирующих деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности России, не считая международно-договорных соглашений, нормативных актов приграничных субъектов Российской Федерации, ведомственных и межведомственных документов. Основные федеральные законы, придающие демократическое содержание военно-гражданским отношениям, в России приняты. Это Конституция России, законы «Об общественных объединениях», «О политических партиях», Гражданский Кодекс РФ, «О средствах массовой информации» и т.п.; ключевые законы так называемого военного пакета. «Об обороне», «О статусе военнослужащих», «О государственной границе Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О государственной тайне», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О противодействии терроризму», закон «О федеральной службе безопасности» и др. Кроме того, в рамках принятой еще в 2005 году Концепции административной реформы² было признано необходимым разработать нормативно-правовую базу для совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти и общества, создать действенные каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти³

¹ См.: Сайт радиостанции «Эхо Москвы». - <http://www.echo.msk.ru/interview/20972/index.html> - 20 06 2007. - 21.05.

² Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г № 1789-р

³ См.: Ежегодный доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год» (проект) - <http://www.oprf.ru/publications/results/530/2374> - 7 01 2008 - 17 20

Однако предстоит еще большая работа по выработке комплекса поправок и дополнений в российское законодательство с участием не только представительных органов гражданского общества. Так, к примеру, до сих пор законодательно не определено само понятие «гражданский контроль» с четко обозначенными его функциями, правами государственных политических институтов, а также неправительственных организаций и граждан в его сфере.

4 Приоритетные направления совершенствования гражданского контроля в интересах пограничной безопасности Российской Федерации: гражданско-правовое, политико-образовательное и общественно-организационное

Условия перманентности угроз России в пограничном пространстве, а на отдельных направлениях и их обострение вместе с дальнейшим реформированием институтов российской государственности обуславливают проблему установления и осуществления гражданского контроля в пограничной сфере как важную и безотлагательную. При этом основная сложность заключается в отсутствии российского опыта разрешения подобных проблем.

Существует целый ряд обстоятельств, которые объясняют отсутствие целостной системы контроля обществом пограничной сферы в настоящее время. Проанализировав наиболее характерные причины такой ситуации, их целесообразно сгруппировать по субъективным и объективным признакам.

Субъективные обстоятельства:

- недооценка роли гражданского контроля в обеспечении пограничной безопасности государственными и политическими деятелями, большинством населения страны, а также самими сотрудниками пограничных органов,

- отсутствие последовательности в проведении самой «политики гражданского контроля» и механизма использования ее результатов.

Объективные обстоятельства:

- неразвитость институтов гражданского общества в России в целом, и в пограничных органах в частности, при низком уровне демократизации населения;

- особенности развития отношений гражданского общества и государства в пограничной сфере.

Вышеизложенное показывает, что на современном этапе реформирования государства политическая задача создания механизма гражданского контроля применительно к пограничным органам фоб России представляет комплексную проблему со следующими характерными особенностями

Во-первых, нежеланием большинства из числа возможных «контролирующих» контролировать, продолжая уповать в этом вопросе на государство, а «контролируемых» быть подконтрольными обществу при достаточно разветвленной сети органов государственного контроля.

Во-вторых, теоретической недоработкой концептуальных основ гражданского контроля, технологий его осуществления с учетом особенностей российского государства, отсутствием соответствующей этому единой нормативно-правовой базы при наличии периодических политических заявлений о его необходимости.

В-третьих, чрезмерным сосредоточением контролирующих функций в руках исполнительной власти и открытом ее доминировании над законодательной, а также над институтами гражданского общества

В-четвертых, снижением конфликтного потенциала в отношениях гражданского общества и государства по вопросам пограничной безопасности;

В-пятых, традиционным для России доверием населения к пограничникам и усилением закрытости пограничных органов в связи с увеличением оперативной составляющей в деятельности по защите и охране границы и завершением перехода службы на контрактную основу

Учитывая вышеприведенные обстоятельства и выявленные особенности, автор предлагает следующие направления совершенствования гражданского контроля как фактора укрепления пограничной безопасности

1. Гражданско-правовое направление. Разработка и введение в повседневную практику руководящих документов, основанных на концептуальных положениях российского законодательства о гражданском контроле В настоящее время как рядовые граждане, так и сотрудники пограничных органов не знакомы с теоретическими и практическими основами гражданского контроля, его местом и ролью в укреплении пограничной безопасности, а также с технологиями (алгоритмом действий) осуществления. Понятно, что данное направление не может быть реализовано без приведения федерального законодательства о гражданском контроле под один знаменатель

Законодательная неопределенность и незавершенность сдерживает формирование системы гражданского контроля. Правовое оформление такого сложного социально-политического механизма, как гражданский контроль, с сочетанием его разных видов и взаимодействием на разных уровнях, требует времени и научного обоснования По мнению автора, данная проблема представляет собой одну из важнейших, и решать ее нужно совместными усилиями органов власти, политических и общественных организаций От степени ее решения зависит и эффективность системы гражданского контроля в пограничной сфере.

2. Политико-образовательное направление. Данное направление диктует качественное улучшение информационно-воспитательной работы и гуманитарной подготовки в вузах и пограничных органах федеральной службы безопасности. Несмотря на кажущуюся узость этого предложения, его реализация выходит далеко за пределы собственно пограничных органов.

При осуществлении этого направления особое внимание нужно уделять политологическим знаниям и привитию демократической политической культуры пограничникам Целью изучения политологии, к примеру, не является превращение каждого сотрудника в политика Идея заключается в том, чтобы подготовить его к выполнению именно гражданских функций (как гражданина и патриота) в общественной жизни, поскольку служба на государственной границе и гражданский контроль являются таковыми

Только осознание пограничниками своей общественной принадлежности, внутреннее ощущение служения народу и, прежде всего обществу, делает

их истинными гражданами в погонах Кроме того, политологические знания – это один из способов современной социализации личности и формирования политической культуры, приобщения к демократическим ценностям¹.

В сегодняшней политической жизни России граждане, в том числе и сотрудники пограничных органов, пока не имеют должного доверия к демократическим институтам, а следовательно, нет гордости за демократическое устройство и должного интереса к политическому сотрудничеству с другими гражданами в вопросах укрепления пограничной безопасности. Избежать такого положения дел возможно только с помощью приобретения знаний о преимуществах гражданской партиципации (гражданского (политического) участия)

В настоящее время само понятие «профессиональная подготовка» пограничных кадров по преимуществу связана со специальными дисциплинами, в перечень которых не входит политология. Данная дисциплина, представленная в блоке общих и гуманитарных, социально-экономических дисциплин, несомненно, имеет общепрофессиональное значение для пограничников, так как формирует их профессиональные качества. Таким образом, давая офицерам-пограничникам только общую теорию политологии без прикладных политологических дисциплин (политическая философия, политическая психология, политтехнологии, сравнительная политология и другие), их лишают большой области знаний, влияющих на их профессионализм, в том числе умений взаимодействовать с гражданским обществом.

3 Общественно-организационное направление. Создание в пограничных органах реально независимых от служебной администрации общественных организаций значительно усилит корпоративный гражданский контроль, основное преимущество которого – действие внутри организации В данном случае контроль будет осуществляться профессионально компетентными в области защиты и охраны государственной границы людьми, что достаточно эффективно с точки зрения управленческих аспектов контроля. Кроме того, внутриведомственный контроль имеет возможность контролировать закрытые сферы деятельности пограничников без опасения утечки служебной информации

В нормативных документах, регламентирующих деятельность внутриведомственных общественных организаций, необходимо указывать их контрольные функции и возможность применения санкционирующего действия к виновным в нарушениях по службе

Общественные организации пограничников, пользующиеся авторитетом не только внутри ведомства, но и вне его, могли бы служить звеном внутреннего гражданского начала, элементом социальной защиты от несправедливости начальства, а также основой для консолидации пограничных органов с институтами гражданского общества, одним из элементов гармонизации отношений гражданского общества и государства в пограничной сфере. Это, в свою оче-

¹ См Щербинин А И Политическое образование как фактор политического процесса Дис . д-ра полит наук. – М : РАГС, 2000.

редь, будет способствовать преодолению негативного отношения пограничников к вопросам гражданского контроля, как на личностном, так и на организационном уровне и сделает пограничные органы более открытыми для граждан страны.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Теоретический анализ, исследование поставленных в диссертации задач, сделанные обобщения и выводы, позволяют по результатам предложить следующие практические рекомендации, которые сведены в следующие группы.

1. В области научных исследований.

В целях дальнейшего расширения и углубления теоретических представлений о гражданском контроле в сфере охраны государственной границы целесообразно: подготовить и провести серию научных и научно-практических конференций по вопросам: гражданский контроль как фактор укрепления пограничной безопасности; влияние гражданского общества на пограничную безопасность России; политическая культура сотрудников пограничных органов; активизировать научную работу в рамках научного общества слушателей (курсантов) вузов фсб пограничного профиля по проблематике, освещающей деятельность институтов гражданского контроля применительно к обеспечению пограничной безопасности; осуществить научную разработку таких актуальных тем исследования, как: «Политологические знания как фактор профессиональной подготовки сотрудников пограничных органов», «Система гражданского контроля в пограничной сфере» и «Деятельность общественно-политических и общественных организаций Пограничных войск КГБ СССР. сущность и значение для пограничной безопасности».

2. В области законотворчества и правового обеспечения.

В настоящее время гражданским обществом остро чувствуется необходимость принятия федеральных законов «О гражданском контроле над Вооруженными силами России» и «О парламентском контроле спецслужб в Российской Федерации», которые должны сыграть определяющую роль во взаимоотношениях общества и силовых структур государства, в том числе и пограничных органов. К сожалению, в существующих законах заложены только некоторые базовые принципы гражданского контроля, а необходима детализация и систематизация всего механизма. В связи с разработкой предложенных законов, не нарушая конституционного принципа разделения властей, парламенту необходимо законодательно утвердить однозначно понимаемые всеми субъектами и объектами гражданского контроля в пограничной сфере «правила игры», в первую очередь:

- исключить возможность неконституционных решений исполнительной власти и действий отдельных политических организаций в отношении использования пограничных органов без санкции на это Федерального Собрания,
- утвердить парламентское большинство для принятия военно-политических решений при реакции на осложнение обстановки на государственной границе;

- четко обозначить порядок применения и подчиненность пограничных органов в условиях политического кризиса с нарушением баланса политических сил,

- расширить контролируемые функции Палат парламента В этих целях законодательно обязать руководство органов безопасности России представлять ежегодный доклад «О состоянии пограничной безопасности России» и предложения по расходам на ее обеспечение в федеральном бюджете, которые разбивать не на разделы, а на конкретные статьи. Важно наделять парламент полномочиями согласования кадровой политики или даже утверждений основных кадровых решений в пограничных органах.

3 В области морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности пограничных органов результаты исследования могут быть использованы в организации воспитательной работы, при проведении занятий в системе командирской и гуманитарной подготовки, в планировании и проведении информационно-воспитательной, военно-социальной, психологической, культурно-досуговой работы, в противодействии негативному информационно-психологическому воздействию противника

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Практическая значимость результатов исследования.

Результаты диссертации могут быть использованы на федеральном, региональном и местном уровнях в законодательной практике, относящейся к формированию системы гражданского контроля как фактора укрепления пограничной безопасности Теоретические положения и выводы будут способствовать гармонизации отношений гражданского общества и государства по пограничным вопросам в целях обеспечения политической стабильности и пограничной безопасности Российской Федерации, конкретизации ряда мероприятий по осуществлению реформирования силовых структур Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы в системе подготовки кадров для органов политического руководства и управленческих кадров военно-силовых структур, а также в преподавании социально-гуманитарных дисциплин в вузах ФСБ России Выносимая на защиту работа позволит не только увидеть значение гражданского контроля в целостной картине политики обеспечения пограничной безопасности, но и понять, какую роль он играет в динамических изменениях последней Это в известной мере может помочь в преодолении пассивно-отрицательного восприятия военнослужащими, сотрудниками силовых ведомств и политиками социально-политической категории «гражданский контроль»

Апробация и внедрение результатов исследования.

Основные положения и выводы диссертации обсуждались на кафедре гуманитарных и социально-экономических дисциплин Пограничной академии ФСБ России на занятиях по курсу «Политология» со слушателями академии Материа-

лы исследования апробировались в выступлениях на межвузовских теоретико-методологических и научных конференциях, в публикациях автора. Кроме того, отдельные положения исследования прошли проверку в ходе службы автора в пограничных органах.

Основные положения диссертации изложены в публикациях:

Публикации, изданные в источниках, входящих в обязательный список ВАК:

Баранов С.В. Гражданский контроль силовых структур // *Обозреватель-Observer* № 8(211). - М.: ООО «РАУ-Университет», 2007. - 0,5 п.л.

Другие публикации по теме диссертационного исследования.

Баранов С.В. Гражданский контроль и моральное превосходство над противником // Уроки войн и вооруженных конфликтов о необходимости морально-психологического превосходства над противником. Материалы межвузовской научно-практической конференции. - Голицыно, ГПИ ФСБ России, 2005. - 0,5 п.л.

Баранов С.В. Гражданский контроль военно-силовых структур на Северном Кавказе (методологический аспект) // Северный Кавказ: история и современные проблемы обеспечения пограничной безопасности. Материалы межвузовской теоретико-методологической конференции. - М.: Пограничная академия ФСБ России, 2005. - 0,5 п.л.

Баранов С.В. Сущность гражданского контроля как фактора укрепления национальной безопасности // Интернет-журнал «Культура и общество» // www.e-culture.ru – Baranov.pdf – 0,5 п.л.

Баранов С.В.

Отпечатано в типографии Пограничной академии ФСБ России

Подписано в печать «4» марта 2008 г.

Печать трафаретная

Усл. печ.л.1.0

Тираж 70 экз.

Формат 60x90/16

Усл. изд л.1.0

Заказ № 87