

# НАЦИОНАЛЬНЫЕ® ИНТЕРЕСЫ

# ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

---

Правовая политика обеспечения безопасности  
как инструмент защиты государственных интересов  
в пограничных пространствах

---

Стратегия создания территориального кластера  
космодрома «Восточный»:  
инновационно-инвестиционный аспект

---

Сущность и содержание показателя эффективности  
государственных расходов на национальную оборону

---

Проблемы реформирования российской высшей школы

---

---

**1** (190) — 2013  
**ЯНВАРЬ**

# НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ® ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**Журнал выходит 4 раза в месяц**  
**1 (190) – 2013 январь**

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ  
по каталогу агентства «Роспечать» – индекс 46573  
по каталогу УФПС РФ «Пресса России» – индекс 12926  
по каталогу российской прессы «Почта России» – индекс 34129

Доступ и подписка  
на электронную версию журнала – [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru), [www.dilib.ru](http://www.dilib.ru)  
Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору  
за соблюдением законодательства в сфере массовых  
коммуникаций и охране культурного наследия  
ПИ № ФС 77-19593

#### Учредитель:

ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

#### Издатель:

ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

**Главный редактор:** В.А. Горохова

**Зам. главного редактора:**

А.Т. Ужегов, П.В. Босенко

#### Редакционный совет:

В.Н. Анищенко, доктор экономических наук, профессор  
А.И. Буркин, кандидат экономических наук, профессор  
А.М. Воловик, академик РАЕН, доктор экономических наук,  
профессор  
И.Д. Грачёв, доктор экономических наук  
М.В. Грязев, доктор технических наук, профессор  
И.К. Епифанов, доктор экономических наук, профессор  
Н.С. Зиядуллаев, доктор экономических наук, профессор  
А.В. Колосов, доктор экономических наук, профессор  
В.В. Котилко, академик РАЕН, доктор экономических наук,  
профессор  
Н.Р. Молочников, доктор экономических наук, профессор  
Е.Г. Никитенко, член-корреспондент РАЕН, доктор философии,  
кандидат исторических наук, профессор  
А.А. Першин, доктор философских наук, профессор  
А.М. Плеханов, доктор исторических наук, профессор  
В.Ф. Прокофьев, академик РАЕН, доктор технических наук  
Е.Ю. Хрусталёв, академик АВН, доктор экономических наук,  
профессор

**Верстка:** Н.И. Бранделис

**Корректор:** А.М. Лейбович

**Редакция журнала «Национальные интересы:  
приоритеты и безопасность»:**

111401, Москва, а/я 10

Телефон/факс: (495) 721-85-75

Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>

E-mail: [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России  
для публикации научных работ, отражающих основное  
научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Подписано в печать 14.12.2012. Формат 60x90 1/8.

Цена договорная. Объем 9,0 п.л. Тираж 6 150 экз.

Отпечатано в ООО «КТК», г. Красноармейск Московской обл.

Тел.: (495) 993-16-23

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

**Статьи рецензируются.**

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

- *Головня А. И.* Правовая политика обеспечения безопасности — инструмент защиты государственных интересов в пограничных пространствах ..... 2

### СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

- *Радионов Н. В., Радионова С. П., Фадеев А. С.* Стратегия создания территориального кластера космодрома «Восточный»: инновационно-инвестиционный аспект ..... 13
- *Епинина В. С.* Реализация принципов формирования и развития партисипативного механизма в системе публичного управления ..... 21

### УГРОЗЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

- *Закутнев С. Е.* Сущность и содержание показателя эффективности государственных расходов на национальную оборону ..... 28

### ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

- *Шаховская Л. С.* Проблемы реформирования российской высшей школы: взгляд изнутри ..... 37

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- *Турдиев Т. И.* Угрозы для продовольственной безопасности Кыргызстана: эколого-экономический аспект ..... 43

### ПРОБЛЕМЫ. ПОИСК. РЕШЕНИЯ

- *Линкевич Е. Ф.* Реформирование мировой валютной системы как условие преодоления глобального экономического кризиса ..... 53

Перечень материалов, опубликованных в журнале  
«Национальные интересы: приоритеты и безопасность»  
в 2012 г. .... 59

**Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.**

**Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.**

**Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.**

УДК 340.1-05

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ — ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В ПОГРАНИЧНЫХ ПРОСТРАНСТВАХ

**А. И. ГОЛОВНЯ,**  
доктор юридических наук,  
кандидат педагогических наук,  
профессор специальной кафедры  
E-mail: gai20013@gmail.com  
Академия Федеральной службы безопасности  
Российской Федерации

---

*Статья посвящена детализации правовой политики защиты национальных интересов современной России в пограничных пространствах. Особое внимание уделено возможностям правовой политики защиты национальных интересов по превенции агрессии против России. Посредством исследования теоретических материалов автор детализирует соответствующую терминосистему, предлагает перечень мер по международно-правовой защите интересов Российской Федерации на ее внешних рубежах.*

**Ключевые слова:** политическая стабильность, пограничные пространства, превенция военной агрессии, постконфликтное миростроительство.

---

Проблема оценки политической стабильности в непосредственной близости к государственным границам страны чрезвычайно многопланова как в плане трактовки ее основных организационных составляющих, так и в плане определения необходимых параметров безопасности [5, 6].

Уникальным теоретико-прикладным образованием, характеризующим динамику и направленность развития обстановки в названных территориальных зонах, является правовая политика государства. Понимание ее природы, существа и базовых институтов позволяет точно уяснить степень нормативной определенности тех или иных реалий,

возможность и необходимость их юридической (прежде всего международно-правовой. — *Прим. авт.*) концептуализации.

Возникнув в глубокой древности как порождение гениального ума Аристотеля, термин «правовая политика» в настоящее время прочно вошел в арсенал юридической науки [1].

В современном правоведении принято обозначать доктрины, суждения и научные теории, напрямую касающиеся нормативных регуляторов общественного бытия, в единстве с решениями, действиями и мерами по реализации соответствующих властно-распорядительных велений [10, с. 4; 15].

Предложенная точка зрения позволяет дифференцировать правовую политику, различив ее, с одной стороны, как стратегию государства в конкретных сферах нормативного регулирования, а с другой — как определенный и формализованный надлежащим порядком механизм претворения в практику идей, программ, стратегий.

Это в полной степени относится и к проблемам обеспечения безопасности границ, потому что указанный подход позволяет увидеть правовую политику в качестве реально существующего феномена, понять ее свойства, формы проявлений в статике и в динамике.

Важнейшим качеством правовой политики следует полагать ее государственно-волевой характер и властно-императивное содержание, которое:

*во-первых*, основывается на праве и непосредственно связано с ним;

*во-вторых*, реализуется сугубо юридическими методами и средствами;

*в-третьих*, охватывает как сферу правового декларирования, так и сферу реализации права (его использования, соблюдения, применения или исполнения субъектами пограничных правоотношений);

*в-четвертых*, носит преимущественно предписывающий характер, опирается, когда это необходимо, на принудительную силу государства;

*в-пятых*, является публичным и официальным, закрепленным соответствующими актами.

Суммируя перечисленные аргументы, можно уверенно утверждать, что правовая политика в самом общем плане есть *материализованная в социальной практике деятельность государства по нормативному регулированию общественных отношений, предназначение которой заключается в выработке и практической реализации управленческих идей стратегического характера, определении юридических средств и приемов их осуществления в общественных интересах.*

Аксиомой представляется утверждение о том, что осуществление эффективной правовой политики на современном этапе развития российского общества является одним из определяющих факторов его успешного реформирования, обязательным условием становления в России правового государства, средством защиты его интересов от внешних и внутренних угроз.

В общем комплексе политико-правовых проблем военный сегмент занимает особое место, ибо при коренной ломке общественных отношений начала и середины 1990-х гг. только благодаря сохранению военного потенциала бывшего Советского Союза удалось сохранить единство современного Российского государства, обеспечить относительную стабильность функционирования его социальных институтов.

Важнейшим аспектом правовой политики обеспечения безопасности государства является превенция военной агрессии со стороны сопредельных государств.

Совокупность факторов, детерминирующих собой необходимость детального исследования правовой политики непосредственно в данном

сегменте защиты интересов современной России, определяется как сложностью и неопределенностью развития мировой геополитической ситуации, так и настоятельной потребностью своевременного парирования угроз безопасности страны, минимизацией величин политических рисков в сфере международных контактов.

Отмеченная необходимость становится все более актуальной в связи с поиском путей предотвращения конфликтов, инспирируемых извне и происходящих вблизи границ страны, определением способов адекватной реакции на происки агрессивных настроенных государств, межгосударственных союзов, военных блоков и организаций.

В определенной степени отмеченная необходимость находит свое отражение в нормах Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», усилиях различных ведомств, реализующих требования Стратегии национальной безопасности и Военной доктрины Российской Федерации [16, 22].

Таким образом, исследование существа правовой политики в сфере обеспечения безопасности, будучи центральным звеном логики реформирования военной сферы, является **крупной научной проблемой, имеющей важное государственное и оборонное значение.**

Для государственных структур, органов и ведомств, задействованных в охране государственных границ, методологической основой понимания рассматриваемой политики является ее восприятие в качестве уникальной *формы легитимации политического курса государства, осуществляемого в сфере действия публичного права, а также конгломерата мер по практической реализации концептуальных положений, закрепленных государством в соответствующих доктринах и стратегиях.*

Предметная проблематика правовой политики защиты интересов государства на границе и на путях международных сообщений состоит:

- в наличии значительного числа теоретически противоречивых трактовок этого явления, вносящих разнотолкования и неопределенность в его сущностные характеристики;
- в настоятельной потребности устранения пробелов, дефектов коллизий, имеющих в доктринальных источниках права, постулирующих указанную проблему весьма алогично, юридически аморфно, неточно и технологически некорректно;

- в необходимости обоснования военного сегмента проблемного пространства правовой политики, позволяющего надлежащим юридическим образом решать вопросы обеспечения государственной безопасности и поддержания обороноспособности страны средствами вооруженной защиты на уровне, реально гарантирующем защиту жизненно важных интересов современного российского общества;
- в настоятельной потребности концептуализации теоретико-правовых оценок военных компонентов существующей правовой политики вообще и ее пограничного сегмента в частности как слагаемых общегосударственной правовой культуры и правовой идеологии общества.

Названные свойства правовой политики не оставались без внимания современных ученых. Пониманию ее природы, существа, способов обоснования и реализации посвящено значительное число научных исследований монографического, научно-публицистического и отраслевого характера. Но даже сама базовая категория рассматриваемой политики — «поддержание стабильности в пограничном пространстве» — вызывала и вызывает значительное число дискуссий из-за ее сложной внутренней природы [3, 23].

Весьма определенно и точно обосновал эту категорию в своем исследовании М. В. Андреев, хотя рассмотрение сущностных характеристик анализируемого феномена предпринято им исключительно с позиций превенции международно-правовых конфликтов, тогда как иные аспекты безопасности государства оставлены без должного внимания.

Несколько лет назад попытка интегрального понимания феномена безопасности пограничных пространств была предпринята коллективом ведущих специалистов Института современного развития РАН в специализированной монографии [2]. Но, к сожалению, эта попытка оказалась явно неудачной.

Авторы работы [2] предложили рассматривать вопрос о безопасности пограничных пространств в качестве некоего «приглашения к дискуссии» в интересах «разработки конструктивных позиций, ориентированных на формирование действительно надежной и стабильной архитектуры евроатлантической безопасности» (?).

Целью своего исследования они определили разработку неких «единых правил игры», «сюжетов» европейской безопасности и «основ трансат-

лантической солидарности», а также «адаптацию роли и функций международных организаций применительно к новым реалиям», «установление возможностей (?) по разрешению «замороженных» конфликтов».

Конечно, стремление к системному анализу вопросов защиты интересов современного Российского государства на его внешних границах вызывает всяческое одобрение. Но чрезмерная публицистичность позиционированных исследовательских целей, равно как и откровенная бессвязность приводимых аргументов, не позволяют считать предпринятые усилия результативными.

Ситуация с работой [2] весьма типична и свидетельствует о том, что подавляющее большинство научных изысканий по аналогичной тематике ориентировано на решение лишь отдельных вопросов безопасности государства, фрагментарны относительно друг друга, общим замыслом не объединены.

В них по-разному (нередко — совершенно диаметрально. — *Прим. авт.*) трактуются базовые смыслы терминосистемы правовой политики, радикально разнятся подходы к этой сложной реалии.

Устраняя обнаруженный пробел, есть основания полагать, что под категорией «**обеспечение безопасности современного Российского государства в его пограничных пространствах**» следует трактовать *гарантированную способность политико-правовых механизмов, сформированных в указанных территориальных зонах, сохранять свою функциональность и эффективность даже при наличии деструктивных внешних воздействий военного, экономического, криминального или иного свойства.*

С методологической точки зрения такая способность может быть охарактеризована *устойчивой положительной константой соотношения количества предпринимаемых государственно-властных усилий к желаемым итоговым результатам.*

Стратегическими направлениями достижения стабильности в пограничных пространствах справедливо считать:

- рационализацию и общее развитие внутри- и межгосударственных юридических механизмов обеспечения интересов Российской Федерации в зонах, непосредственно прилегающих к государственным границам страны;
- политико-правовое реагирование на изменения в политической, экономической, военной, со-

циальной и других сферах жизнедеятельности приграничья;

- правовое обеспечение взаимодействия между структурами, ведомствами и органами, задействованными в охране границ современного Российского государства;
- постоянный поиск правоприменительных механизмов борьбы с трансграничным криминалом, прежде всего с терроризмом, наркотрафиком, незаконной миграцией, контрабандой товаров и грузов;
- расширение спектра правового обеспечения охраны природных ресурсов Российской Федерации; оптимизацию правовых и организационных мер защиты ее интересов во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;
- координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия в сфере защиты и охраны ее государственных границ;
- максимально широкое использование для защиты интересов России потенциала сотрудничества в рамках существующих международных договоров и соглашений;
- продолжение развития системы пограничных органов, которые по своему составу и техническому оснащению были бы способны эффективно решать задачи охраны внешних рубежей страны, обеспечивать надлежащим порядком проведение государственно значимых массовых мероприятий [17].

Суммарно перечисленные вектора могут быть объединены в **единую стратегию**. Ее нормативная регламентация является центральным звеном совершенствования современной правовой политики так называемого «пограничного предназначения» и основывается на конгломерате нормативных регуляторов, способных обеспечить юридическим порядком саму пограничную деятельность, службу сотрудников пограничных органов, специалистов иных федеральных органов государственной власти, осуществляющих свои полномочия в сфере защиты и охраны государственной границы.

При этом априори подразумевается, что из сферы соответствующего политико-правового обеспечения ни в коем случае не выпадают междуна-

родно-правовые аспекты, прежде всего те, которые связаны с предотвращением и урегулированием споров и конфликтов. Поэтому в настоящее время все более очевидной становится необходимость пересмотра ряда действующих международных документов на предмет расширения содержащихся в них международно-правовых санкций. К таким документам, прежде всего, относятся:

- Манильская декларация о мирном разрешении международных споров (1982 г.) [13];
- Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этой области (1988 г.) [7];
- Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (1970 г.) [8];
- Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях (1987 г.) [9].

Санкции, определенные в указанных документах, должны быть расширены и по их объему, и по спектру возможностей надлежащего применения.

В непосредственной связи с проблемами нейтрализации возникающих конфликтов все более явно выступает и проблема **предотвращения вероятной военной агрессии** против Российской Федерации и союзных ей государственно-политических объединений.

Не будет преувеличением считать, что опасения, связанные с вероятностью такой агрессии против Российской Федерации, стали не только своеобразной **формой исторической памяти** российских граждан, органичным элементом их правового сознания, но и весьма актуальным явлением. Своеобразным катализатором такой оценки оказались события августа 2008 г., когда подобные откровенно агрессивные намерения в отношении интересов России в лице ее миротворцев были реализованы Грузией.

Несмотря на признание агрессивной войны международным преступлением, государства, мощные в военном отношении, практически постоянно прибегают к силе ради обеспечения собственных интересов. За последние 10—12 лет так было в Югославии, Ираке, Афганистане, Ливии. Сегодня становимся свидетелями аналогичных проявлений

в Сирии. Агрессивные действия США и их союзников маскируются под проведение «гуманитарных операций», борьбу за установление так называемых «демократических» порядков, поиск эфемерных террористов, ликвидацию якобы обнаруженных ядерных арсеналов, выполнение миссий ООН и т. п.

Но при этом агрессивные действия не теряют своей сути, а складывающаяся ситуация усугубляется близостью зон военных напряженности к границам нашей страны, к традиционным зонам ее жизненных интересов.

Нельзя не заметить и того, что вероятность агрессии против нашей страны подчинена определенным **закономерностям**. Путем дополнительных уточнений и консультаций со специалистами удалось выяснить наиболее значимые из них. Таковыми являются:

- детерминированность агрессивных устремлений, т. е. их причинная предопределенность негативно развивающимися факторами геополитического, экономического, религиозно-этнического, национального, физико-географического или иного свойства, недостатками административного управления, промахами руководителей, невниманием общества к важным и значимым проблемам жизнедеятельности граждан;
- масштабность агрессивных устремлений, разнообразие форм их проявлений, предрасположенность агрессивных действий к агрегированию (суммированию);
- радикализм форм агрессии, их реализация в крайних разновидностях политического противоборства, включая и формы массового уничтожения;
- трудность ситуативного прогнозирования агрессивных проявлений, неопределенность катализаторов и генераторов их развития, способов нейтрализации и минимизации политических последствий.

К тому же, как показывают наблюдения за происходящими военно-политическими процессами, современные акты агрессии подчинены общему принципу опасности и нежелательности их проявлений. Они резонансные, чреватые неконтролируемым переходом угроз и опасностей из одного состояния в другое, из относительно локальных зон в значительные и объемные.

Необходимость повышения усилий, предпринимаемых нашей страной в сфере превенции агрес-

сивных устремлений, требует как дополнительного изучения возможностей правовой политики единой сферы обеспечения безопасности на предмет актуализации запрета агрессивных действий, так и постоянного уточнения возможностей государства по добыванию информации о подготовке к военной агрессии, ее последующему предотвращению, блокированию и/или парированию. Средства превенции агрессивных устремлений могут быть разными, в том числе, конечно же, военными и политико-правовыми.

Следует, наконец, признать, что при исследовании проблем безопасности в пограничных пространствах **внимание акторов реальной российской политики следует все активнее сосредоточивать на угрозах, исходящих от внешних носителей**. Только при соблюдении этого условия реально определить превенционный потенциал разрабатываемых ими стратегий и доктрин.

Здесь необходимы некоторые теоретические уточнения. Как известно, еще в 1974 г. Организация Объединенных Наций в резолюции Генеральной Ассамблеи определила и постулировала юридическое существо агрессии в виде совокупности следующих смысловых конструкций:

- **агрессией** является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций, как это установлено в настоящем определении [18, ст. 1];
- свидетельством **акта агрессии** является всякое применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава ООН [18, ст. 2].

Отдельными нормами резолюции Генеральной Ассамблеи ООН были конкретизированы формы агрессивных действий [18, ст. 3].

Ознакомление с перечисленными характеристиками убеждает в прямой смысловой связи агрессии не только с попранием постулатов о государственной безопасности вообще, но и с защитой жизненно важных интересов суверенных стран на их границах, в приграничных пространствах и на путях международных сообщений.

Но приведенный перечень актов не является исчерпывающим, потому что Совет Безопасности ООН вправе квалифицировать в качестве агрессивных и другие действия.