

Гольцов Владимир Юрьевич

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕМ ТЕРРОРИЗМУ**

Специальность: 08.00.05 – **Экономика и управление народным хозяйством**

Специализация: теория управления экономическими системами

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Работа выполнена на кафедре теории организации и управления
Государственного университета управления.

Научный руководитель- доктор экономических наук, профессор
Латфуллин Габдельяхат Рашидович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Афанасьев Валентин Яковлевич;

кандидат экономических наук, доцент
Королев Евгений Владимирович

Ведущая организация: Институт социально–политических исследований
Российской Академии Наук

Защита диссертации состоится 23 ноября 2006 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212.049.12 при Государственном университете управления по адресу: 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99, зал заседаний Ученого совета Института государственного и муниципального управления, аудитория А- 319.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления.

Автореферат разослан 23 октября 2006 года.

Ученый секретарь диссертационного
совета Д212.049.12,
кандидат экономических наук, доцент

И.А.Острина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разработки научных подходов и методических положений по государственному регулированию антитеррористической деятельности и построению целостной системы противодействия терроризму во всех его проявлениях. Для успешной реализации основных параметров проводимой в Российской Федерации реформы отношений, связанных с реагированием на террористические угрозы и их предотвращением, важное значение имеет формирование новых подходов и методов, а также экономического механизма, обеспечивающих адекватное противодействие новым вызовам и угрозам, которые переросли границы государств и давно уже стали транснациональными по форме и глобальными по содержанию. В этих условиях одной из наиболее перспективных идей, которая намечает выход из системного кризиса, видится идея устойчивого развития. В качестве главного компонента устойчивого развития определены вопросы безопасности. Обеспечение устойчивого развития Российской Федерации в качестве цели всех экономических, политических и иных трансформаций является, по сути, одним из основных понятий национальной безопасности. Соответственно, все, что мешает этому развитию, отнесено к рискам и угрозам. Так как источником большинства новых вызовов и угроз являются несовершенства экономических и политических институтов либо экономико-политические процессы, протекающие в международной системе (глобализация, политическая интеграция и т.д.), дестабилизацию национальной и международной экономических систем способны вызвать риски и угрозы экономического и политического происхождения.

Одним из основных вызовов современному обществу является терроризм, который способен серьезным образом подорвать экономическую, политическую и социальную безопасность государства. В то же время терроризм сам по себе является в определенной мере следствием дисбалансов в мировой и ряде национальных экономик. Ужесточение законодательства в сфере противодействия терроризму, усиление контроля за информационными потоками, дополнительные меры по обеспечению безопасности на стратегически важных объектах, проведение войсковых операций, составление «черного списка» государств, содействующих терроризму, соответствующие санкции ООН – все эти действия, предпринятые мировым сообществом, оказались недостаточными для того, чтобы предотвратить новые вспышки организованного насилия. Более того, в последние годы терроризм приобрел целый ряд новых черт, которые делают его особо опасным для

государств, социально-экономических и политических систем. Речь идет, в частности, о терактах, нарушении экономических взаимосвязей, стабильности транспортных перевозок и т.д. Фактически мировому сообществу и отдельным национальным государствам (в том числе и России) удастся лишь только снизить опасность до какого-то терпимого уровня, не угрожающего самому существованию государства.

Происходящая экспансия терроризма в мире порождает встречный процесс со стороны ряда государств по созданию и развитию механизмов противодействия этой угрозе. Создаются комплексные, многоаспектные государственные системы противодействия терроризму, нацеленные как на срыв терактов и минимизацию их последствий, так и на постепенное устранение корней терроризма как явления. Вместе с тем, в России целостная система противодействия терроризму пока не создана.

Степень разработанности проблемы. Вопросы экономической безопасности раскрываются в работах Л.И.Абалкина, С.Афонцева, А.А.Беляева, И.Я.Богданова, В.А.Богомолова, Ю.Л.Воробьева, С.Ю.Глазьева, Э.М.Короткова, В.К.Сенчагова и др. Теория государственного управления изложена в трудах Г.В.Атаманчука, И.А.Василенко, Н.И.Глазуновой, Ф.И.Шамхалова, и др. Научные труды М.Армстронга, П.Вейла, В.Веснина, О.Виханского, О.Н.Громовой, И.Грошева, К.Камерона, А.Кармина, Г.Р.Латфуллина, Б.З.Мильнера, А.Максименко, Н.Холдена, З.П.Румянцевой, Т.Соломанидиной и др. касаются вопросов становления и развития организаций. Проблемы развития форм и методов управления исследуются в работах Р.Акоффа, А.Достанко, Э.Капитонова, Л.Логунова, Т.Питерса, А.Радыгина и др.

Целью исследования является разработка методического подхода и практических рекомендаций по развитию форм и методов государственного управления в области противодействия терроризму.

Для достижения поставленной цели в диссертации решаются следующие **задачи**:

- исследовать сущность и определить приоритеты экономической политики Российской Федерации в сфере предотвращения рисков стабильности и повышения устойчивости национальной экономической системы;

- систематизировать приоритетные угрозы, обобщить принципы определения приоритетных угроз, определить место терроризма в системе угроз безопасности Российской Федерации;

- обобщить подходы и принципы построения государственных систем противодействия терроризму, концепции создания институциональной структуры в области противодействия терроризму, а также формы и методы государственного управления защитой критической инфраструктуры и чрезвычайным реагированием;

- оценить меры достаточности по государственному управлению противодействием терроризму в Российской Федерации;

- сформулировать гипотетический концептуальный облик государственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации и определить взаимосвязи составляющих ее основных элементов.

Объектом исследования является система противодействия террористическим угрозам в Российской Федерации.

Предметом исследования определена государственная система управления противодействием терроризму в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составляют положения теории управления и теории организации, теории управления риском, исследования зарубежных и отечественных специалистов в области организации антитеррористической деятельности, государственного и регионального управления в области обеспечения безопасности и устойчивого развития.

Методология исследования основывается на применении системного и комплексного подходов, методах логического и сравнительного анализа, приемах и методах социологических исследований, методах экспертных оценок, систематизации, классификации и обобщения.

Информационную основу исследования составили официальные статистические данные, материалы эмпирических исследований, периодические издания и электронные публикации, результаты личных исследований автора, а также антитеррористическое законодательство Российской Федерации, материалы и рекомендации международных конференций и симпозиумов, российских и зарубежных семинаров, круглых столов по различным проблемам, актуальным для современного состояния государственного управления в области противодействия терроризму, в разработке и обсуждении которых соискатель принял непосредственное участие, в т.ч. материалы координационной (при Комитете по безопасности Государственной Думы) межведомственной рабочей группы по разработке антитеррористического законодательства, Европейского Центра по изучению вопросов безопасности им. Дж. Маршалла (Германия), Центра изучения проблем нераспространения Монтерейского института международных отношений (CNS, США), Центра стратегических и международных исследований (CSIS, США),

Центра международной торговли и безопасности Университета штата Джорджия (CITS, США).

Научная новизна диссертационной работы заключается в расширении и развитии современных представлений о формах и методах государственного управления в сфере противодействия терроризму, разработке нового методического подхода к построению целостной государственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации

Автором **получены новые научные результаты:**

– систематизированы понятия «национальная безопасность», «экономическая безопасность», «стабильность экономической и политической системы», «устойчивость», «угрозы и риски»; концептуально и функционально разграничены понятия «противодействие терроризму» и «борьба с терроризмом» как относительно самостоятельные задачи государственного управления;

– обобщены формы проявлений современного терроризма в Российской Федерации; с учетом международных норм определен перечень приоритетных угроз безопасности, систематизированы подходы и принципы построения национальной системы противодействия терроризму;

– разработан методический подход к принятию управленческих решений на государственном уровне в области противодействия терроризму на основе новой интерпретации концепции стратегических рисков;

– на основе обобщения российского и международного опыта дана оценка мер достаточности по государственному управлению противодействием терроризму, определены проблемные вопросы развития форм и методов противодействия терроризму;

– сформулирован гипотетический концептуальный облик государственной системы противодействия терроризму, включая содержательную характеристику таких его элементов как субъекты государственного управления, полномочия компетентного органа, уровни принятия решений, источники финансирования.

Достоверность научных результатов и обоснованность научных положений и рекомендаций, содержащихся в диссертации, подтверждаются применением научных методов исследования, использованием фактических данных государственных органов управления, полнотой анализа теоретических и практических разработок, апробацией на научных конференциях, практической проверкой и внедрением результатов исследования.

Значение для теории и практики научных результатов связано с ее актуальностью и определяется тем, что основные результаты исследования, представленные конкретными предложениями по определению и усилению системы противодействия терроризму, могут быть использованы как источник повышения национальной безопасности государства. Полученные автором научные результаты теоретически обосновывают необходимость использования системного подхода при построении целостной системы государственного управления противодействиями терроризму. Практическая значимость полученных в рамках научного исследования результатов заключается в возможности их использования в деятельности по совершенствованию форм и методов государственного управления в сфере противодействия терроризму, в разработке институциональной, концептуальной, нормативно-правовой, управленческой основ государственной системы противодействия терроризму.

Апробация работы. Основные положения и результаты диссертационной работы докладывались в ходе обсуждения основ антитеррористической стратегии Российской Федерации на заседаниях и расширенных семинарах-совещаниях Экспертного совета Комитета Государственной Думы по безопасности; на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления – 2005» (Москва, 2005), Международной научной конференции Европейского Союза по физической защите и терроризму (Австрия, Зальцбург, 2004), Международной конференции "Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма" (Москва, 2004), Международном семинаре «Развитие эффективных мер борьбы с международным терроризмом» (Москва, 2006) и др.

Внедрение результатов исследования. Результаты исследования использованы Комитетом Государственной Думы по безопасности при подготовке проекта Федеральной целевой программы «Антитеррор» на 2005-2007 гг.; при разработке законодательных инициатив по совершенствованию законодательного регулирования противодействия терроризму в Российской Федерации. Результаты проведенного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курсов «Теория управления», «Система государственного управления».

Публикации. По теме диссертации соискателем опубликовано в открытой печати 8 работ общим объемом 1,8 п.л. Работы раскрывают содержание деятельности по противодействиям террористическим угрозам, а также основные

направления совершенствования форм и методов государственного управления в рассматриваемой области и его правового обеспечения.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и 11 приложений. Работа содержит 141 страницу машинописного текста, включая 3 рисунка и 4 таблицы. Список используемой литературы включает 114 наименований трудов российских и зарубежных авторов.

Структура диссертации

Введение

Глава 1. Проблемы устойчивости национальной экономической системы к рискам и угрозам безопасности.

1.1 Национальная экономическая безопасность через стабильность и устойчивость к рискам и угрозам.

1.2 Приоритеты развития современной России в условиях стабильности рисков и угроз.

1.3 Анализ рисков и угроз, ранжирование и выбор приоритетов, стратегические риски.

1.4 Вопросы государственного управления в области противодействия стратегическим рискам и приоритетным угрозам.

Глава 2. Государственное управление противодействием терроризму в зарубежных странах.

2.1 Концепция и принципы институциональной структуры.

2.2 Развитие форм и методов государственного управления защитой критической инфраструктуры и чрезвычайным реагированием.

Глава 3. Развитие механизмов противодействия терроризму в Российской Федерации.

3.1 Природа и сущность государственной системы противодействия терроризму, основные закономерности построения.

3.2 Деятельность государства по разработке системы мер в области противодействия терроризму.

3.3 Концептуальный облик государственной системы противодействия терроризму.

Выводы и предложения

Список литературы

Приложения

ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Построение государственной системы противодействия терроризму как составляющей системы национальной безопасности, обеспечивающей стабильность и устойчивость социально-экономического развития, требует четкого понятийного аппарата. В рамках настоящей работы стабильность экономической системы государства определяется ее постоянством на достигнутом уровне и неизменностью (фиксированностью) во времени ее основных свойств (характеристик, параметров). Под устойчивостью указанной системы понимается ограниченная ее восприимчивость к неблагоприятным внешним и внутренним воздействиям (чем меньше вреда способны причинить эти воздействия, тем устойчивее система).

В связи с тем, что угрозы экономической безопасности определены в диссертации как риски экономического и политического происхождения, способные вызвать дестабилизацию национальной и международной экономических систем, национальная экономическая безопасность рассматривается как устойчивость национальной экономической системы по отношению к рискам экономического и (или) политического происхождения, проявляющаяся в ее способности нейтрализовать потенциальные источники негативных рисков и минимизировать ущерб, связанный с материализовавшимися угрозами (рисунок 1).

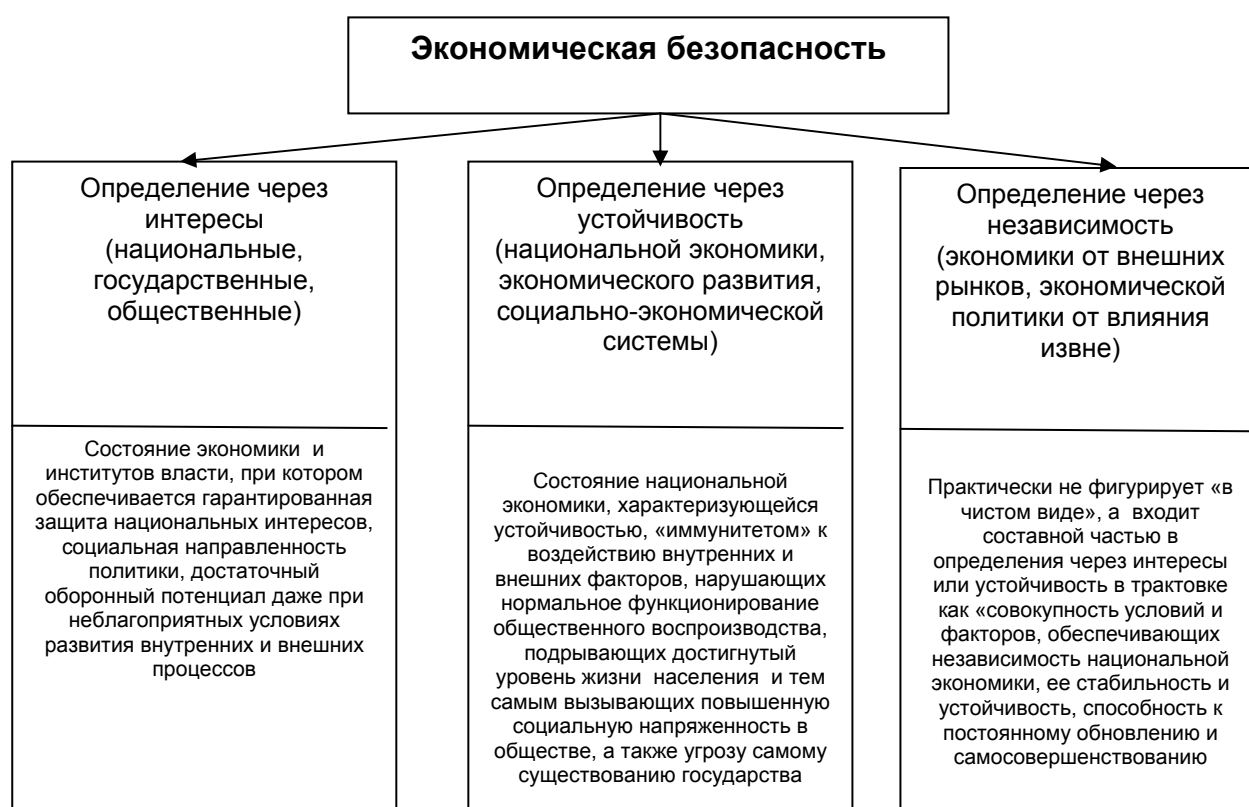


Рисунок 1 – Характеристика определений экономической безопасности

Рассматривая приоритеты экономической политики современной России через призму предотвращения рисков стабильности и понижения устойчивости, автор констатирует, что в настоящее время российское государство функционирует в системе относительной стабильности рисков, а многоаспектная неопределенность и процессы энтропии требуют поиска путей поддержания устойчивости социально-экономической и военно-политической системы государства. Системный характер воздействия на национальную безопасность всего спектра внутренних и внешних угроз и рисков вызывает необходимость их своевременного выявления, системного анализа, а также разработки эффективных методов их ранжирования, выбора приоритетов для организации и осуществления системного государственного противодействия.

На основе анализа российских и зарубежных источников в диссертации выявлены следующие основные закономерности в организации противодействия терроризму:

- 1) преимущественное внимание уделяется новым, нетрадиционным угрозам;
- 2) приоритетными среди нетрадиционных угроз в порядке убывания важности признаны международный терроризм, этнические и религиозные конфликты, проблемы несостоявшихся государств, распространение оружия массового уничтожения, попытки неконституционного захвата власти, организованная преступность, война между государствами;
- 3) наиболее опасной признается возможность сочетания различных типов угроз, в том числе традиционных и нетрадиционных, что придает им новое, значительно более «тяжелое» качество;
- 4) трансграничный характер угроз и сложность обеспечения безопасности на каком-либо уровне, более низком, чем глобальный;
- 5) большое внимание придается предупреждению и предотвращению угроз на ранней стадии.

Проведенный анализ деятельности по созданию законодательной и концептуальной базы противодействия терроризму в зарубежных странах, в т.ч. в США, Германии, Израиле, позволил выделить ряд моментов, имеющих существенное значение для оценки российских мер достаточности в области противодействия. В сфере организации управления это, во-первых, четкое разделение функций между исполнительной и законодательной властью; во-вторых, заметная тенденция к централизации, которая должна способствовать качественному повышению межведомственной координации и обмену информацией.

Широко распространенной стала практика привлечения независимых экспертов через такие организационные формы, как специально созданные комиссии, постоянные экспертные (научные) советы при соответствующих ведомствах, временные экспертные группы. В каждом ведомстве были созданы должности высокого уровня, отвечающие за антитеррористическую деятельность или безопасность входящих в сферу их ответственности объектов, а также участвующие в межведомственной деятельности в целях адекватного включения своих ведомств в общенациональную политику в области противодействия терроризму.

Особенно актуальным, по мнению автора, является используемый и в США, и в Европе механизм сопряжения интересов государственных органов и частных фирм, когда для государственных задач в области антитеррористической деятельности используются объекты гражданской инфраструктуры, управляемые частными операторами. Такая схема, по сравнению с созданием государственных объектов, экономически оправдана, т.к. за счет размещения государственного заказа государство получает экономию бюджетных средств. С организационной точки зрения, интеграция частных компаний в систему противодействия террористическим угрозам может идти путем назначения уполномоченных организаций, координирующих деятельность по противодействию терроризму в каждой отрасли: эти фирмы представлены в специальном совете, созданном при органах исполнительной власти.

В сфере финансов следует отметить появление отдельной строки в бюджете США, в которой учитываются расходы на борьбу с терроризмом и внутреннюю безопасность. Антитеррористическая деятельность, включая обеспечение безопасности объектов, финансируется отдельной строкой и в рамках ведомственных бюджетов.

Для сохранения приоритета национальных интересов в диссертации выделен особый объект управления – *критическая инфраструктура (critical infrastructures)*, под которой понимаются объекты и системы, разрушение или нарушение функционирования которых привело бы к катастрофическим последствиям для здоровья и жизни граждан, нарушило бы деятельность федеральных, субфедеральных и местных органов власти, нарушило нормальное функционирование экономики, подорвало веру населения в экономические и политические институты. По мнению автора, в терминах системного анализа можно также говорить об «инфраструктурах с критическими элементами», элементами, уязвимость которых влечет за собой уязвимость системы в целом. В дополнение целесообразно использовать понятие «ключевые объекты», под которыми

понимаются объекты, разрушение которых не повлечет последствий для функционирования политической и экономической системы, но может серьезно негативно повлиять на морально-психологическое состояние общества. Ключевые объекты включают в себя, например, школы, здания судов, некоторые мосты, а также важнейшие памятники.

К критической инфраструктуре отнесены: телекоммуникации, энергетика, банковская и финансовая система, транспорт, водные системы и аварийные службы. По сути, объекты критической инфраструктуры относятся к гражданской и рыночной сфере, но своей уязвимостью ставят под угрозу аспекты жизнедеятельности нации, относящиеся к компетенции государства и правительства. Поскольку значительная часть критической инфраструктуры находится в руках частных компаний, ее защита может быть эффективно осуществлена только в рамках партнерства государственных органов и частного сектора. Кроме того, субфедеральный уровень управления, как правило, имеет свои особые полномочия, и практическая работа не может быть осуществлена без их участия. Задача правительства в данном партнерстве сводится, прежде всего, к созданию перечня объектов критической инфраструктуры, комплексной оценке их уязвимости, определению минимального уровня защиты в каждом секторе, необходимого для обеспечения стабильного функционирования системы в целом, разработке рекомендаций и процедур по повышению защищенности инфраструктуры, обеспечению информацией по угрозам, учебным программам, мерам по минимизации ущерба, необходимым НИОКР и некоторым другим направлениям деятельности.

В диссертации выделены основные элементы государственной стратегии в области защиты критической инфраструктуры, к числу которых в США, как и в большинстве зарубежных стран, относятся:

- сотрудничество между общественным и частным сектором;
- головные федеральные агентства для каждого сектора критической инфраструктуры;
- координационные группы для координации усилий федеральных агентств и промышленных групп;
- система оповещения и обмена информацией в рамках Национального центра защиты инфраструктуры (NIPC);
- системы обмена информацией для каждого сектора промышленности, известные как Центры сбора и анализа информации (ISAC);

– наличие плана обеспечения безопасности национальной инфраструктуры, устанавливающего контрольные точки для анализа уязвимости и подготовки планов их ликвидации в каждом секторе промышленности.

Основу государственной системы противодействия терроризму могут составить следующие концептуальные документы федерального уровня (The National Preparedness System): цель национальной готовности, пути ее достижения и приоритеты (National Preparedness Goal); сценарии возможного развития ситуации, к действиям в которых должны быть готовы нефедеральные агентства (Planning Scenarios); перечень специфических задач, к выполнению которых должны быть готовы федеральные и нефедеральные агентства (The Universal Task List); перечень областей, в которых взаимодействующие агентства предположительно могут быть задействованы для выполнения поставленных задач (The Target Capabilities List); план, определяющий зоны ответственности федеральных агентств при решении различных задач (The National Response Plan); регламент, стандартные процедуры и порядок действий взаимодействующих ведомств при ликвидации последствий чрезвычайных происшествий (The National Incident Management System).

Таким образом, для построения системы органов государственного управления в сфере противодействия терроризму характерно повышение их статуса и расширение их деятельности на более значительный круг отраслей экономики. В связи с этим перед Россией стоит задача переосмысления существующих подходов к постановке собственной национальной системы противодействия терроризму – и на международной арене, и внутри страны.

В работе представлена хроника терактов в Российской Федерации за период с 1994 по 2005 гг., в обобщенном виде структурированы проявления современного международного и внутреннего терроризма на территории России (рисунок 2).

Концептуальной основой российской системы мер достаточности по эффективному противодействию приоритетным угрозам, по мнению автора, могла бы стать концепция стратегических рисков, краеугольным камнем которой являются теория и система управления риском, трансформируемые применительно к области национальной безопасности в теорию и систему государственного управления стратегическими рисками.

Суть предлагаемого механизма состоит в следующем. Объем мероприятий и порядок противодействия террористическим и иным угрозам рекомендуется определять на основе механизма оценки рисков, который, по сути, является процессом принятия решения о том, какие меры должны быть предприняты и

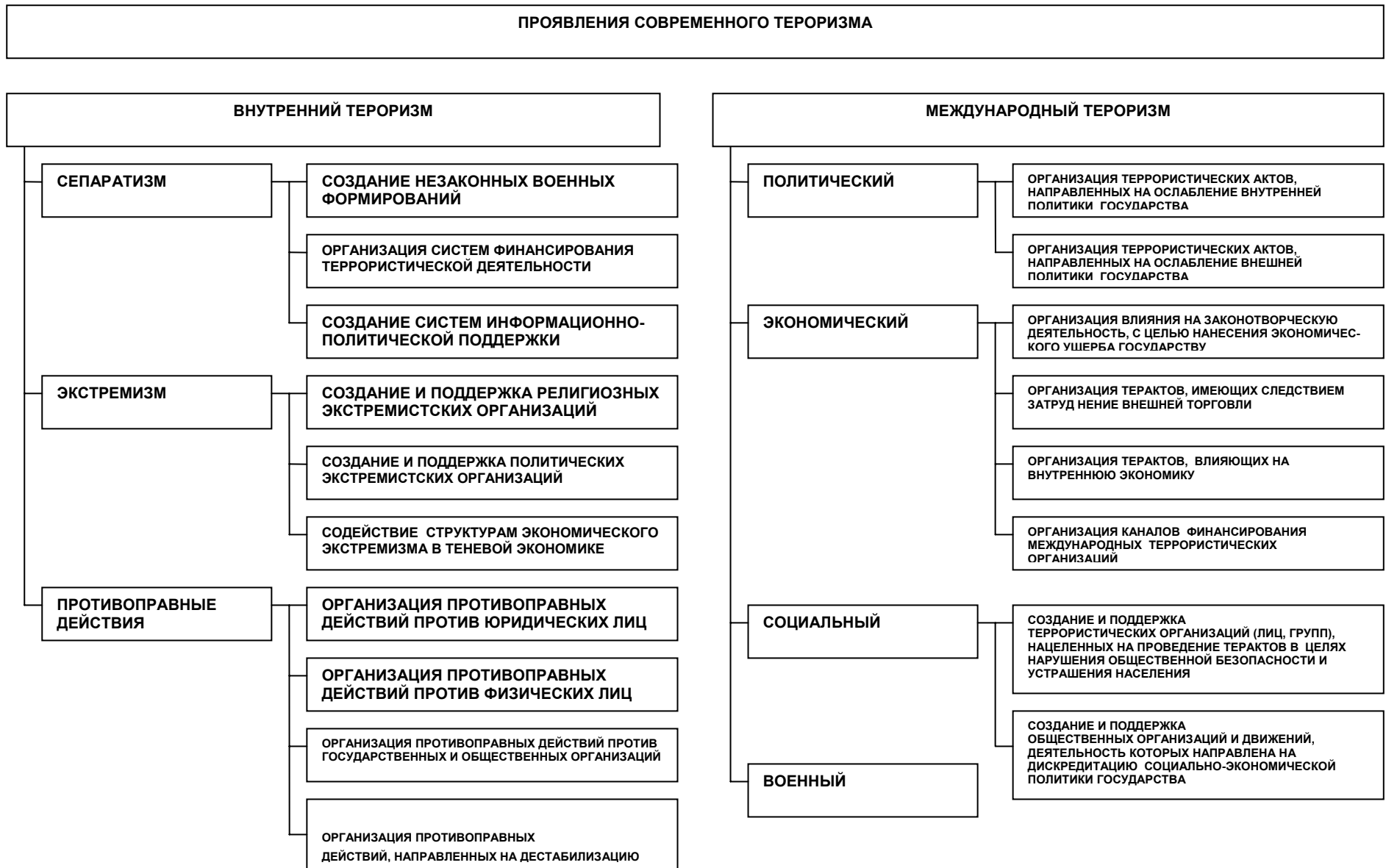


Рисунок 2 – Формы проявлений современного терроризма

согласованы для реализации стратегии минимально возможного риска. В этой связи механизм оценки риска представляет собой согласованный процесс оценки угрозы, анализа уязвимости, принятия целесообразных мер антитеррористической защиты и минимизации возможных последствий. Для интегрированного процесса оценки используется многовариантная совокупность принятых государством проектных угроз, а также методологий и методик. Под «проектной угрозой» понимаются свойства и характеристики потенциальных носителей рисков, для противодействия которым проектируется и оценивается система защиты. При этом учитываются не только характеристики объекта, но и вероятность успешного теракта против него. В соответствии с принятой методологией, уровень риска определяется через характер нападения против конкретной цели, уменьшенный на степень вероятности такого нападения (уровень угрозы) и масштаб ущерба, который может быть нанесен объекту (уязвимость). В диссертации выделены следующие основные элементы процесса оценки риска:

- определение наиболее критичных объектов для антитеррористической защиты и их характеристик;
- оценка и ранжирование угроз;
- анализ уязвимости критичных объектов по отношению к ранжированной проектной угрозе;
- определение риска (ожидаемых последствий в результате реализации угрозы по отдельным объектам);
- выбор путей для снижения определенных рисков;
- ранжирование мероприятий по снижению рисков в соответствии с выбранной стратегией.

На основе обобщенной методологии осуществляется разработка отраслевых методик, и в дальнейшем возможна передача результатов в частный сектор для практической реализации разработанных методик и повышения защищенности объектов на их основе.

Сложный характер угроз и направлений противодействия им, и, в первую очередь, распределение различных направлений по сферам жизнедеятельности и срокам осуществления (от текущих до долгосрочных стратегических) требует выделения как минимум двух самостоятельных понятий – «профилактика терроризма» и «борьба с терроризмом».

Под *профилактикой терроризма* в диссертации понимается долгосрочная деятельность, которая направлена на предупреждение терроризма, в том числе на

тщательный анализ обстановки, выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов. Очевидно, что деятельность на этом направлении должна включать в себя хотя бы часть мер, направленных на устранение его причин. В частности, речь должна идти о политических усилиях, направленных на снижение напряженности в регионах национально-этнических, территориальных или культурно-религиозных конфликтов, мерах по оздоровлению экономической ситуации, повышению занятости и иных шагах, создающих альтернативу для потенциальных жертв «вербовщиков», оздоровлению повседневной жизни в проблемных регионах, снижению уровня криминогенности и прочих шагах.

Под *борьбой с терроризмом* понимается совокупность мероприятий, направленных на выявление, предупреждение, упреждение, пресечение террористических актов, минимизацию и ликвидацию последствий терактов, которые не удалось предотвратить.

Не противопоставляя друг другу эти понятия, автор говорит об иерархии различных по характеру задач, которая должна содействовать выстраиванию целесообразной государственной политики в этой области по уровням (федеральный, территориальный), по временному параметру (краткосрочные и долгосрочные задачи), территориальному охвату (собственная территория, государства, в которых базируются террористические организации, или целые регионы, если речь идет о крупномасштабных политических и экономических задачах), набору ведомств, привлекающихся для решения конкретных задач (преимущественно силовые для борьбы или более широкий круг ведомств для долгосрочной системы мер профилактики), характеру международного сотрудничества (от взаимодействия силовых ведомств до многопланового сотрудничества в установлении и поддержании миропорядка) и т.д.

Сложность, многогранность феномена современного терроризма требует комплексного подхода, сочетающего силовые, политико-дипломатические, экономические и гуманитарные формы и методы действий, а также эффективной стыковки антитеррористических мер, предпринимаемых как на национальном, так и международном уровнях. Речь идет о необходимости создания гибкой системы, которая могла бы обеспечивать одновременно как профилактику терроризма, так и адекватные меры по урегулированию возникающих кризисных ситуаций, связанных с терроризмом, полным набором необходимых силовых действий.

Формирование основ государственного управления противодействием терроризму в России началось еще в середине 1990-х годов, однако в силу ряда причин и объективных трудностей Российская Федерация только к концу 2004 года подошла к определению институциональных, концептуальных, нормативно-правовых и управленческих составляющих государственной системы противодействия терроризму. В связи с этим в диссертации сформулирован концептуальный облик государственной системы противодействия терроризму.

Государственная система противодействия терроризму (ГСПТ) должна основываться на согласованной деятельности Президента Российской Федерации; Правительства Российской Федерации; высшего органа власти субъекта Федерации; государственного компетентного органа; антитеррористических комиссий на уровне субъектов Федерации; антитеррористических штабов (федерального, федерального округа, субъекта федерации); субъектов, осуществляющих деятельность по профилактике терроризма; субъектов, осуществляющих деятельность по борьбе с терроризмом; субъектов, осуществляющих деятельность по минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма; прокуратуры в пределах своих полномочий; общественных объединений и физических лиц по предупреждению, выявлению, упреждению, пресечению терроризма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Государственное управление противодействием предполагает осуществление комплекса организационных, технических, финансовых, иных, в первую очередь, упреждающих мер для решения на основе экспертно-аналитических методов взаимосвязанных задач по идентификации, оценке частных и интегральных террористических угроз, их ранжированию и выбору приоритетных на соответствующем уровне. Государство постоянно (либо по мере необходимости) пересматривает перечень угроз, оценивает значение любых изменений этой угрозы с точки зрения существующих уровней и методов защиты и вырабатывает необходимые управляющие и компенсирующие воздействия.

Система государственного управления включает два уровня принятия решений: федеральный и региональный, а также соответствующие механизмы: политические, правовые, институциональные, административные, экономические, научно-технические и др. Для каждого из уровней государственным компетентным органом определены соответствующие полномочия и степень ответственности за принимаемые решения.

ГСПТ основывается на государственной концепции и стратегии противодействия терроризму, антитеррористическом законодательстве и проводимой государством оценке террористических угроз. Методологической основой решения задач противодействия является разработанная на основе теории и системы управления риском концепция управления стратегическими рисками.

В соответствии с действующим законодательством, государство назначает компетентный орган, которому должны быть предоставлены полномочия по созданию и обеспечению ГСПТ, по определению государственных субъектов, участвующих в деятельности по профилактике терроризма, и субъектов, осуществляющих борьбу с терроризмом.

Компетентный орган государства должен иметь четко определенный правовой статус, быть независимым от других органов государственного управления, финансово и организационно материально обеспечен и наделен правовыми полномочиями, позволяющими ему эффективно исполнять свои обязанности и функции. Если элементы ГСПТ распределены между двумя и более компетентными органами, то должны быть установлены и зафиксированы четкие сферы разделения ответственности между элементами, а также приняты меры по общей координации их деятельности.

Главными функциями компетентного органа государства являются регулирование; организация, планирование, пересмотр и обновление государственной системы противодействия терроризму; определение и уточнение сферы компетенции и ответственности субъектов противодействия, механизмы межсубъектного взаимодействия; осуществление контроля над их деятельностью; формирование механизмов взаимодействия и координации структурных элементов системы друг с другом; подготовка решений по совершенствованию институциональной, концептуальной, нормативно-правовой и управленческой основ функционирования ГСПТ с учетом международного опыта.

Компетентный орган государства:

- пересматривает угрозы государству, оценивает соответствие этим угрозам существующих уровней и методов антитеррористической защиты, обеспечивает надлежащее отражение соответствующих изменений в регулирующих нормативных правовых актах, определяет пути и способы по уменьшению негативного воздействия до приемлемого и представляет предложения для принятия решения на соответствующем уровне;

– организует и ведет единый банк данных по проблемам противодействия терроризму, обеспечивает подключение к нему баз данных субъектов противодействия, осуществляет постоянный мониторинг складывающейся обстановки, информирует СМИ и общественность.

Объектами антитеррористической защиты в рамках ГСПТ являются население, объекты основной и критической инфраструктуры: критически важные для национальной безопасности объекты; важные государственные объекты; особо режимные объекты; ядерно- и радиационно- опасные объекты (специальные и опасные грузы); биологически опасные объекты; химически опасные объекты; взрывоопасные объекты; опасные грузы; критически важные объекты инфраструктуры; учебные и детские дошкольные заведения; общественный транспорт (авиационный, железнодорожный, морской, речной, метрополитен); лечебные учреждения; объекты проведения зрелищных мероприятий и места массового скопления людей.

Важнейшим элементом в функционировании ГСПТ является определение уполномоченными государственными субъектами противодействия проектных угроз для подведомственных объектов антитеррористической защиты на основе оценки государством угроз, способов их реализации и разработанных государственным компетентным органом моделей террористов (формализованные сведения о численности, оснащенности, подготовленности, осведомленности, тактике деятельности террористов, их мотивации, преследуемых ими целях и т.д.). Проектные угрозы применяются для определения расчетных требований и построения систем антитеррористической защиты критических для государства в соответствии с критерием «стоимость, эффективность, возможности», для планирования порядка совместного применения субъектов профилактики и борьбы с терроризмом, определения их полномочий и степени их ответственности. В случае любого изменения проектной угрозы и моделей террористов компетентный орган государства обеспечивает доведение и надлежащее отражение этого изменения в регулирующих документах по антитеррористической защите на всех уровнях, вырабатывает необходимые управляющие и компенсирующие воздействия.

Многовариантная совокупность проектных угроз применяется администрацией для анализа уязвимости и оценки угроз объектам антитеррористической защиты через механизм оценки и управления рисками.

Администрация объекта антитеррористической защиты во взаимодействии со специализированными государственными организациями на основании

рекомендаций государственного компетентного органа определяет и применяет проектную угрозу в качестве общей основы для анализа уязвимости, построения системы защиты и планирования применения своих и взаимодействующих сил и средств после ее утверждения соответствующим субъектом противодействия. В случае любого изменения проектной угрозы и моделей террористов администрация обеспечивает надлежащее отражение этого изменения в системе антитеррористической защиты объекта и принимает необходимые компенсирующие меры.

Противодействие угрозе, превышающей проектную (запроектной угрозе), является задачей государства. При этом государство обеспечивает полное или частичное финансирование мероприятий по противодействию не только запроектным, но и проектным угрозам.

Условием устойчивого функционирования ГСПТ является наличие как прямого финансового регулирования на основе целевых расходов государственного бюджета, так и косвенного экономического регулирования за счет совершенствования налогового и кредитного механизмов. Расходы на противодействие терроризму должны включаться отдельной статьёй в бюджетную классификацию государства.

Эффективное государственное управление противодействием предполагает формирование всеобщей культуры противодействия на всех уровнях социальной структуры общества.

По мнению автора, создаваемая в настоящее время в Российской Федерации властная вертикаль противодействия терроризму является промежуточной итерацией, необходимым этапом на пути к созданию в России национальной системы противодействия террористической угрозе. Можно предположить, что по мере выявления недостаточности силовых инструментов противодействия терроризму, а также нарастания объема задач, в принципе не свойственных силовым структурам, вопрос о создании независимого государственного компетентного органа в области противодействия терроризму приобретет новое звучание.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Источником большинства новых вызовов и угроз являются несовершенства экономических и политических институтов либо экономико-политические процессы, протекающие в международной системе (глобализация, политическая интеграция и т.д.), поэтому дестабилизацию национальной и международной экономических

систем способны вызвать риски и угрозы как экономического, так и политического происхождения. В большинстве стран мира, подвергшихся террористическому воздействию, необходимость противодействия терроризму осознана и закреплена как общегосударственная задача. Государственные системы противодействия терроризму создаются и развиваются на основе их многосубъектности, расширяется круг участников, уточняются сферы компетенции и ответственности основных участников, формируются механизмы взаимодействия и координации структурных элементов друг с другом, а также с общественными организациями. В наиболее развитом виде государственные антитеррористические системы противодействия сформировались в таких странах, как США, Германия, Израиль.

2. Анализ современных рисков и угроз в увязке с приоритетами развития современной России и с учетом международной практики позволяет сделать ряд выводов, важных в плане определения российских мер достаточности по эффективному противодействию современным вызовам и реальным угрозам. Концептуальную основу системы таких мер предлагается разработать на основе концепции стратегических рисков, основанной на теории управления риском, интерпретируемой применительно к области национальной безопасности в теорию и систему государственного управления стратегическими рисками.

3. Опыт США, других развитых государств мира показывает, что активная законодательная и предупредительная организационная и профилактическая работа приводит к существенным качественным изменениям в готовности противостоять современным вызовам и угрозам. Систематическое изучение и продуманное заимствование международного опыта противодействия терроризму должно стать нормой в деятельности государственных органов государственной власти, которым надлежит стать основой создаваемой в России государственной системы. Хотя не все решения в США можно признать рациональными и оптимальными, а тем более подходящими для условий России, этот опыт заслуживает внимания и тщательного изучения.

4. Анализ опыта функционирования систем антитеррористического противодействия в развитых странах мирового сообщества позволил сформулировать ряд закономерностей построения государственных систем противодействия возрастающей угрозе: террористическая угроза является одной из приоритетных среди новых вызовов и угроз мировому сообществу в XXI веке; предпринимаемые мировым сообществом усилия и существующие механизмы противодействия не адекватны возрастающей террористической угрозе; проблема

противодействия терроризму, особенно в сфере выявления и предупреждения воспроизводящих терроризм факторов, является по своим масштабам и значимости проблемой не столько государственной, сколько международной; бороться необходимо не с симптомами, а с причинами, порождающими терроризм; необходимость противодействия терроризму в большинстве стран, подвергшихся террористическому воздействию, осознана как общегосударственная задача; государственная стратегия противодействия терроризму должна предусматривать разработку и осуществление мер, направленных на первоочередное сохранение объектов, критически важных для обеспечения устойчивого функционирования экономики и выживания населения в чрезвычайных ситуациях.

5. Непосредственные задачи развития форм и методов противодействия терроризму в России могут быть решены путем создания системы государственных институтов, способных обеспечить оценку и анализ угроз, их ранжирование, выработку адекватных мер по профилактике, предупреждению, реагированию и минимизации последствий террористических проявлений. Эта государственная система должна быть обеспечена необходимой нормативной правовой базой, определяющей полномочия, обязанности и порядок взаимодействия составляющих ее элементов на всех уровнях. В основу функционирования этой системы должны быть заложены элементы гибкости и динамичности, позволяющие учесть многообразие форм террористических проявлений и возможность противостоять новым вызовам и угрозам безопасности Российской Федерации.

6. Предлагаемая модель государственной системы противодействия терроризму определяет функции и разграничивает полномочия ее неотъемлемых элементов: компетентного органа государства, субъектов противодействия и субъектов участия в нем, определяет концепцию и стратегию противодействия, методический подход к формированию федерального перечня угроз, проектных угроз, а также возможные решения проблем антитеррористической защиты объектов (основной структуры, инфраструктуры и населения), государственного планирования и финансирования системы противодействия.

7. Проведенный анализ деятельности государства по разработке в Российской Федерации системы мер в области противодействия терроризму, а также рассмотрение международного опыта создания государственных систем противодействия терроризму позволяют предположить, что существующая на сегодняшний день организационная структура будет в дальнейшем меняться, прежде всего, в направлении создания государственного компетентного органа,

находящегося вне существующих ведомств и, в части противодействия терроризму, над ними. Такой орган будет в состоянии обеспечить не только межведомственное взаимодействие, но и доминирование общегосударственных, общенациональных приоритетов и подходов, а также пристальное внимание к решению задач преимущественно долгосрочного, социально-экономического характера, призванных демонтировать сами корни терроризма, его социальную, политическую и идеологическую базу. В силу своей организационной сложности задача создания такого федерального органа является перспективной и вряд ли может быть решена в короткие сроки. Вместе с тем, представляется целесообразным уже сейчас начать формировать гипотетический концептуальный облик государственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации, наметить основные взаимосвязи ее элементов.

Список основных публикаций по теме диссертации

1. Гольцов В.Ю. О некоторых проблемных аспектах нераспространения и противодействия ядерному терроризму. – Вестник университета. Серия «Социология и управление персоналом», – 2006. - N 3 (19). – 0,4 п.л.
2. Куликов А.С., Гольцов В.Ю. О некоторых проблемных аспектах противодействия террористической угрозе. // Вестник университета. Серия «Социология и управление персоналом». – 2005. - N 5 (16). – 0,4 п.л. (0,2 п.л.).
3. Куликов А.С., Гольцов В.Ю. Законопроект «О противодействии терроризму» и государственная система противодействия терроризму в России. – Вестник университета. Серия «Социология и управление персоналом», – 2005. - N 5 (16). – 0,4 п.л. (0,2 п.л.).
4. Куликов А.С., Гольцов В.Ю. Основы организации и элементы государственной системы противодействия терроризму в США. – Вестник университета. Серия «Социология и управление персоналом», – 2005. - N 5 (16). – 0,4 п.л. (0,2 п.л.).
5. Куликов А.С., Гольцов В.Ю. Направления развития государственной системы противодействия терроризму в России и международный опыт (США). // Вестник аналитики. – 2005. - N 4. – 1,5 п.л. (0,8 п.л.).
6. V.Y. Goltsov, National Practices in Physical Protection of Nuclear Materials. Regulatory Base. – Book of Abstracts, EU-High Level Scientific International Conference on Physical Protection and Terrorism, Salzburg, Austria 8-13 Sept. 2002.- p. 24-25
7. Vladimir Goltsov, Approaches to Organization of Response in the Physical Protection Systems of Nuclear Materials and Facilities in the Russian Federation. – Proceedings, International Workshops on Global Best Practices in Materials Accountancy, Control and Physical Protection, Prague, Czech Republic 10-14 June 2004. – p. 84-87
8. Vladimir Goltsov, International Physical Protection Advisory Service Team Member, Final Reports to the Member States of the International Atomic Energy Agency. - Ukraine (2001, 2003), Armenia (2003), Iran (2004), Kazakhstan (2004).