

Понятия угрозы и вызова национальной безопасности

На примере вступления России в ВТО

Александр Михайленко
Сергей Груздов

Термины «угроза» и «вызов» весьма часто используются в исследованиях проблем национальной безопасности России. Вместе с тем, анализ современной научной литературы показал, что многие авторы не видят между ними особой разницы и часто используют их как синонимы.

На примере угроз и вызовов безопасности России при ее присоединении к Всемирной торговой организации мы хотели бы показать, что содержание этих весьма важных терминов теории национальной безопасности требует дополнительного обсуждения. Уточнение их определений может способствовать более полной реализации национальных интересов нашей страны на этом стратегическом направлении современной российской внешней политики.

В настоящее время в России принято политическое решение о вступлении во Всемирную торговую организацию.

Президент Д.А.Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Фе-

дерации 5 ноября 2008 г. отмечал: «Самостоятельность – это путь в тупик. Мы будем продолжать процесс интеграции в мировую экономику. Но при этом нужно учиться гибко сочетать использование имеющихся и раскрытие новых конкурентных пре-

МИХАЙЛЕНКО Александр Николаевич – доктор политических наук, профессор, (Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации). E-mail: anmikh@mail.ru

ГРУЗДОВ Сергей Валериевич – аспирант Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: sv-gruzdov@rambler.ru

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы, угроза, вызов, вступление России во Всемирную торговую организацию.

имущества. А привлекая внешние ресурсы, эффективно защищать свои экономические интересы»¹.

Сегодня на этом пути решены практически все проблемы со странами-членами ВТО (кроме Грузии). Проблема состоит в том, как сделать присоединение максимально полно учитывающим национальные интересы Российской Федерации. Для этого нужно весьма тщательно изучить угрозы и вызовы, которые Россия может встретить при вступлении в Организацию.

Отметим, что при анализе этого вопроса исследователи используют различные термины, характеризующие последствия присоединения России к ВТО.

Так, Е.Д.Халевиная и Е.В.Вавилова в своей монографии посвятили данному вопросу главу, которая называется «Последствия присоединения России к ВТО: выгоды и издержки»².

А.П.Портанский говорит о возможностях и рисках участия в мировой многосторонней торговой системе³.

В работе петербургских ученых под редакцией С.Ф.Сутырина идет речь об угрозах и возможностях использования механизмов ВТО в интересах России⁴.

В результате «выгоды», «риски», «издержки», «вызовы», «угрозы», «возможности» и т.д. соединяются в набор недостаточно четкой терминологии, с которой трудно оперировать. Поэтому следовало бы четче определить содержание понятий угрозы и вызова национальной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. приводится следующее определение: «угроза национальной безопасности» – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства»⁵.

Термин «вызов» в Стратегии не определен. Прямая и косвенная разновидности явления не могут состоять в одной таксономической группе, поскольку они могут различаться не только количественно, но и качественно.

Заслуживают обсуждения и другие аспекты приведенного определения.

Оба эти термина активно используются в отечественной и зарубежной политической практике в сфере безопасности⁶. Они также широко обсуждаются в научной литературе. Чаще всего встречается классификация опасностей на вызовы и угрозы национальной безопасности.

Ряд исследователей, однако, не ограничиваются «двоичной» системой опасностей «вызов – угроза».

Например, В.Ф.Ницевич провел содержательный анализ понятий вызова, риска, угрозы и опасности, которые рассматриваются с точки зрения возрастания вероятности ущерба объекту⁷. Этот же подход сохранился и в более ранних работах российских исследователей В.Л.Манилова и М.И.Дзлияева.

Они предложили свою классификацию угроз национальным интересам, которая включает риск, вызов, опасность и угрозу.

По их мнению, *риск* – это существование или возможность возникновения ситуации, при которой формируются предпосылки (накапливается потенциал) противодействия реализации национальных ценностей, интересов и целей обеспечения национальной безопасности.

В свою очередь, *ВЫЗОВ* – это противодействие реализации национальных ценностей, интересов и целей решению задач обеспечения национальной безопасности в форме официальных и неофициальных политико-дипломатических действий, торгово-экономической экспансии и пр.

Под *опасностью* указанные авторы понимают нанесение ущерба важным национальным интересам и национальной безопасности в ограниченных (локальных) масштабах.

Наконец, *угроза* в их классификации – это непосредственная угроза жизненно важным национальным интересам и национальной безопасности, которая выходит за локальные границы и относится к основным национальным ценностям (суверенитету, государственности, территориальной целостности)⁸.

Представляется, что сам по себе подход, в соответствии с которым виды опасности классифицируются в зависимости от степени вероятности их осуществления, дает практике возможность лучше планировать противодействие им. Однако определение угрозы и вызова как видов возможности недостаточно обосновано. Возможность не определяется количественно, поэтому угроза как вид возможности не может ранжироваться.

Термин «возможность» в политологическом дискурсе часто путается с термином «вероятность», хотя содержательно они не являются синонимами.

Например, известный политолог Ф. Лукьянов, говоря о прогнозах на мировое развитие во второй десятилетке XXI в., пишет, что «невероятное может очень быстро становиться реальным», хотя по смыслу можно понять, что он имеет в виду возможность и действительность⁹.

Вероятность – это понятие, с помощью которого как раз и определяется мера возможности.

Если согласиться с предлагаемым нами подходом, то возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчи-

вому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства можно было бы определить как опасность. В свою очередь, опасность можно было бы классифицировать на вызовы, риски и угрозы национальной безопасности как соответственно низкую, среднюю и высокую вероятность нанесения этого ущерба.

Соответственно в приведенном выше в Стратегии национальной безопасности определении угрозы следовало бы слова «прямая или косвенная возможность» заменить словами «высокая вероятность».

Использование понятия вероятности как родового для терминов угрозы и вызова позволило бы использовать в исследованиях проблем национальной безопасности методы теории вероятности, исследования операций и другие научные методы, что очень важно для применения расширения междисциплинарных подходов в современной науке.

Дискуссии в ученой среде касаются не только угроз, но и других упомянутых выше терминов.

Так, известный исследователь развития цивилизаций А. Тойнби называет вызовом такие обстоятельства, которые возникают при резком изменении условий жизни¹⁰.

Вызов состоит в том, что общество не может мгновенно дать адекватного ответа, перестроиться и изменить образ жизни. Социуму присуща довольно значительная инерция, которая одновременно может являться и спасением от резких зигзагов, и тормозом развития вследствие консерватизма. Резко рванув из места вызова, общество может оказаться в цивилизационном тупике. С другой стороны, не замечая вызова, такое общество может просто погибнуть. Подход А. Тойнби может служить в качестве дополнительного важного аспекта в понимании сущно-

сти вызовов национальной безопасности России.

Анализ литературы позволяет сделать вывод о том, что вызовы отличаются от угроз рядом важных характеристик. Субъекты обеспечения безопасности имеют меньше возможностей для противодействия угрозам, чем вызовам. Это связано с тем, что в угрозах противоречия сторон гораздо больше обострены, поскольку в отношении них не были своевременно приняты необходимые меры. Еще одно отличие состоит в том, что угрозы нередко связаны с условиями деятельности, в существенной степени не зависящими от воли человека.

Например, эксперты утверждают, что Россия обречена на неудачу в конкуренции со странами ВТО, расположенными в благоприятных природных условиях.

Особенно заметно это отразится при производстве сельскохозяйственных и других товаров, где природные условия имеют весьма существенное значение.

И это действительно так, ведь невозможно перенести Россию в африканские субтропики.

В Египте, например, в течение года собирают по четыре урожая картофеля.

Очевидно, что российский картофельевод при прочих равных условиях не в состоянии конкурировать с египетским.

Однако в то же время человек не может только констатировать различия в условиях. Его творческая природа должна находить конструктивные факторы решения возникающих проблем.

В этом плане можно отметить, что в 2008 г. удельная энергоёмкость ВВП по паритету покупательной способности в России составляла 0,49 т нефтяного эквивалента (н.э.)/тыс. долл.

В наиболее близких по климату странах – Финляндии и Канаде – этот показатель находится на уровне 0,26 и 0,22 т н.э., то есть такой же, как и в находящихся в благоприятной климатической зоне

США (0,23), и близкий к среднемировому (0,21).

В Японии и Норвегии этот показатель составляет и того меньше – 0,16 т н.э.

Но это и есть вызов нашим ученым и энергетикам, как, впрочем, и всему российскому народу, состоящий в потребности находить эффективные методы энергосбережения, новые виды энергии и пр. И если наше поколение не найдет ответов на этот вызов, то для следующего поколения (а может быть и раньше) он уже превратится в угрозу.

Говоря о различиях между угрозой и вызовом, необходимо затронуть еще один аспект. По нашему мнению, угрозу, в отличие от относительно одномерного вызова, можно рассматривать как комплексную многоаспектную опасность для национальных интересов.

Л.Зевин пишет: «При неоправданно низкой доле в мировой торговле – порядка 2% – выяснять отношения с Россией собралось в Рабочей группе шесть десятков государств. Некоторые из них объединены в группы «по интересам». Такую активность лишь отчасти можно объяснить большими размерами страны, рудиментами советской системы в регулировании производства и внешней торговли.

Похоже, доминирующие в ВТО страны решили использовать переговорный процесс для решения не только торговых (в том числе не входящих в мандат ВТО) вопросов, но и для продвижения своих экономических и даже политических интересов»¹¹.

Очевидно, что подобный комплексный подход со стороны наших зарубежных партнеров при разрешении, казалось бы, чисто экономических противоречий представляет серьезную угрозу для нашей страны.

Еще одно такое комплексное обстоятельство, связанное с присоединением России к ВТО, отмечает Е.М.Графова и пишет: «Возникает ряд проблем, связанный с

федеративным устройством страны, так как все страны, претендующие на участие в ВТО, должны обеспечить выполнение требований Соглашений на уровне своих регионов»¹².

Другими словами, присоединение к Организации приведет не только к серьезным проблемам в экономике. Возникнут и новые поля напряжения в других сферах. Особое внимание необходимо обратить в этом плане на те сферы, где и сегодня у России имеются проблемные области. К таким сферам с полным правом можно отнести как раз проблемы федерализма и протранс-ственной организации в нашей стране.

При присоединении России к ВТО, как и в любом крупном политическом проекте, имеются благоприятные и неблагоприятные возможности. В соответствии с предлагаемой нами классификацией неблагоприятные возможности (или опасности) подразделяются на вызовы, риски и угрозы. С учетом малой практики участия нашей страны в ВТО на настоящий момент, на наш взгляд, достаточно было бы классифицировать связанные с этим шагом опасности на вызовы и угрозы. По мере углубления участия нашей страны в деятельности ВТО, выявления новых обстоятельств, оказывающих влияние на безопасность России, можно было бы расширить категориальный аппарат анализа опасностей нашим национальным интересам в этой международной организации.

Анализ последствий для национальной безопасности других стран, присоединившихся в последние годы к ВТО, показал, что у них возникали примерно одинаковые угрозы. К ним можно отнести:

– угрозы отечественной обрабатывающей промышленности, не выдерживающей конкуренции с более развитыми странами;

– рост безработицы и социальной напряженности в обществе;

– отток квалифицированных кадров из отечественных предприятий в иностранные;

– утрату контроля над целыми сегментами экономики (например, финансовой системой) и внутреннего рынка.

С точки зрения российских политиков существует и угроза разделения отечественного бизнеса на выигравших и проигравших от вступления в ВТО.

Но наиболее серьезные угрозы – это такие, которые непосредственно отражаются на безопасности России. Такова, например, угроза сельскохозяйственному производству нашей страны при открытии этого рынка зарубежными конкурентами. Серьезность ситуации заключается в том, что сдача этого рынка зарубежным компаниям приведет к потере продовольственной независимости России.

Согласно имеющимся представлениям, продовольственная безопасность требует, чтобы импортное продовольствие не превышало 20% потребляемого населением продовольствия. Между тем, уже сегодня некоторые регионы России в гораздо большей степени зависят от импорта продовольствия из-за рубежа.

Подавляющее большинство обстоятельств, которые сегодня представляются как преимущества, выгоды, плюсы и пр. присоединения России к ВТО, в свете нашего подхода являются вызовами национальной безопасности России.

Это означает, что ни одно из этих преимуществ и выгод само собой не реализуется. Больше того, все эти выгоды имеют вероятностный характер и смогут реализоваться только в случае их эффективного использования. Многие из них, кроме того, зависят от целого ряда условий и факторов, предсказать развитие которых в настоящее время вряд ли представляется возможным.

В настоящее время многие исследователи не делают различий по существу между угрозами, вызовами, рисками, опасностями, проблемами и пр., характеризую сложный процесс присоединения России к ВТО. Между тем, точное использование данных терминов было бы полезным для более глубокого понимания данной проблематики.

Возможны несколько взаимосвязанных вариантов понимания разницы между вызовами и угрозами национальной безопасности России в ВТО:

– *один из них* – это различие данных терминов по степени вероятности нанесения ущерба нашей стране;

– *другой* – их классификация по комплексности вероятной опасности для России.

Оба варианта, по нашему мнению, могут быть плодотворно использованы в теории и практике обеспечения национальной безопасности нашего Отечества, в том числе и при его присоединении к Всемирной торговой организации.

Используя этот вывод, мы изучили имеющуюся литературу по проблеме присоединения России к ВТО и выявили ряд угроз и вызовов национальной безопасности нашей стране на этом направлении. По нашему мнению, главная из угроз – это фиксация России в качестве сырьевого придатка развитых стран на долгосрочную перспективу. Такая перспектива развития страны резко отрицательно отразится на всех сферах ее общественной жизни.

Важнейший из вызовов состоит в том, что в условиях догоняющего развития государства «золотого миллиарда» будут передавать России через механизмы ВТО на аутсорсинг производство таких товаров и услуг, которые отражают прошлое и настоящее, но не будущее мирового развития. В условиях жесточайшей конкуренции на мировом рынке Россия вряд ли сможет в полной мере реализовать имеющиеся у нее конкурентные преимущества.

Еще один вывод носит методологический характер.

Продемонстрированное выше разнообразное использование различных терминов при обсуждении одной и той же научной и практической проблемы присоединения России к ВТО имеет определенные основания.

Авторы, исследующие эту тематику, работают в различных отраслях науки: экономической, политической, философской и др. Они пользуются в своих работах научным аппаратом соответствующей науки. Однако потребность в системности, комплексности и целостности выходного научного продукта требует более активного использования междисциплинарного подхода. Поэтому актуальная задача сегодняшнего дня науки состоит в том, чтобы попытаться совместить последние достижения в разработках понятийного аппарата на самых актуальных направлениях научного поиска, одним из которых, вне всякого сомнения, является проблема присоединения России к ВТО.

Примечания

¹ Мелведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

² Халевинская Е.Д., Вавилова Е.В. Всемирная торговая организация и российские интересы. М.: Магистр, 2009.

³ Портанский А.П. Многосторонняя торговая система в XXI веке: возможности и риски (поиск главного звена в глобальном управлении). М.: Изд-во РАГС, 2010.

- ⁴ ВТО: механизм взаимодействия национальных экономик. Угрозы и возможности в условиях выхода на международный рынок / Под ред. С.Ф. Сутырина. М.: Эксмо, 2008.
- ⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. 2009. 12 мая // www.scrf.gov.ru/documents/99.html
- ⁶ Communication from the Commission of 22 November 2010 to the European Parliament and the Council: «The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe» COM(2010) 673 final
- ⁷ Ницевич В.Ф. Геополитика и национальная безопасность. М.: МГОУ, 2009.
- ⁸ Дзлнев М.И., Потрубач Н.Н. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности. Курс лекций. М., 1996; Манилов В.Л. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. 1996. № 1. С. 7–17.
- ⁹ Лукьянов Ф. Клинч политики и экономики // ИноСМИ. 2011. 5 января // http://www.inosmi.ru/op_ed/20110105/165422321.html
- ¹⁰ Тойнби А.Дж. Постигание истории. М.: Прогресс, 1991.
- ¹¹ Зевин Л. Марафон «РФ → ВТО»: близок ли финиш? (заметки по поводу присоединения России к ВТО) // МЭ и МО. 2010. № 12. С. 113.
- ¹² Графова Е.М. Всемирная торговая организация как инструмент развития национальной экономики. СПб.: Астер-Пресс, 2008. С. 23.

**Подписка на 2011 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
36789 — на год**