



005058571

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'А' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

ПОЛОСИН Андрей Владимирович

**РЕГИОН В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 –

Политические институты, процессы и технологии (политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

16 МАЯ 2013

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научный консультант: **Шутов Андрей Юрьевич,**
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Шабров Олег Федорович,**
доктор политических наук, профессор

Бельков Олег Алексеевич,
доктор философских наук, профессор

Семченков Андрей Сергеевич,
доктор политических наук, доцент

Ведущая организация: **Санкт-Петербургский**
государственный университет

Защита состоится «19» июня 2013 г. в 15:00 на заседании Диссертационного совета Д 501.001.47 по политическим наукам на базе Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 199991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, факультет политологии, ауд. Е-740.

С диссертацией можно ознакомиться в Отделе диссертаций Научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: 199991, Москва, Ломоносовский просп., 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комн. 812.

Автореферат разослан «26» апреля 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук



Митева В.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная в мае 2009 г., провозглашает переход России к новой государственной политике в области национальной безопасности. Она раскрывает официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу. В этом документе большое место занимают вопросы региональной безопасности. Достаточно сказать, что в нем более 20 раз употреблены термины «регион» и «региональный» и еще более десяти раз – «субъекты Российской Федерации»¹. Тем не менее, многие принципиально важные вопросы региональной детерминации системы и политики национальной безопасности и значения последней для устойчивого развития регионов остаются на сегодня не в полной мере разработанными теоретически и неотрегулированными практически.

Продолжающиеся как целенаправленно, так и в связи с изменениями политической и экономической конъюнктуры, реформы политической и административной системы, направленные на повышение роли самостоятельности субъектов РФ и повышение их ответственности по выполнению государственных обязательств, вызывают множественные концептуальные и практические проблемы.

Актуальность заявленной темы обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, отсутствием концептуально целостной и стройной теории, раскрывающей место и роль региональных факторов в государственной политике обеспечения национальной безопасности. В абсолютном большинстве работ речь идет преимущественно о различных аспектах региональной безопасности собственно. Вне предметного научного анализа остаются другие сюжеты этой проблематики, связанные с ее общегосударственными измерениями, что актуализирует необходимость уточнения теоретико-методологических основ анализа, конкретных направлений государственной политики, наиболее адекватно отражающих процессы, связанные с региональными аспектами национальной безопасности страны в целом и способствующих формированию действенной стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации.

Во-вторых, большими пространствами и сложным территориальным устройством Российской Федерации. Российские регионы различаются по природно-климатическим, социально-экономическим, политическим, демографическим, культурным, экологическим и другим факторам. В силу этого общая государственная политика национальной безопасности диверсифицируется и дифференцируется, а ее содержание и характер обретают определенную (именно региональную) специфику в субъектах Федерации. Это требует дальнейших и новых разработок вопроса о механизме взаимодействия федеральных и региональных структур, оптимизации такого взаимодействия на базе обеспечения приоритета общенациональных интересов и учета разнообразия и специфики российских регионов.

В-третьих, ростом экономической и политической самостоятельности отдельных территорий и административных единиц, а вместе с тем ответственности региональных элит, органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления за обеспечение национальной и региональной безопасности. Эффективность предпринимаемых ими мер не может определяться произвольно, она предполагает углубленный анализ возможности и форм включения регионов в разработку и

¹ Термины «регион» и производные от него являются омонимическими. Так говорят, во-первых, о территориальных образованиях внутри отдельной страны и, во-вторых, о смежных странах. В «Стратегии...» эти термины употребляются в обоих значениях. Названное же число относится только к внутрироссийскому контексту, в котором регион рассматривается как административно-территориальная единица, как территориально-государственное образование.

реализацию общегосударственной политики национальной безопасности. Большое практическое значение имеет и теоретическое обобщение и осмысление уже накопленного опыта по данной проблематике.

В-четвертых, наличием центробежных сил, объективно возможных в сложносоставных государствах, а также диспропорций в уровнях развития субъектов Российской Федерации, создающих угрозы национальной безопасности. В России эта проблема обозначается особенно остро в силу ее многонационального и поликонфессионального характера. Наука должна предложить формы и способы опережающего реагирования на возникающие угрозы, предупреждения межрегиональных трений, сепаратистских и/или автаркистских тенденций в развитии регионов.

В-пятых, недостаточной правовой проработкой проблем национальной и региональной безопасности. Действующее российское законодательство не в полной мере отвечает требованиям сложившейся в стране ситуации. Правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, несмотря на позитивные подвижки 2000-х годов, еще сохраняют отдельные пробелы и даже противоречия. Сложившееся законодательно разграничение полномочий между уровнями власти на практике еще не позволяет с оптимальной степенью эффективности использовать в интересах безопасности страны возможности, создаваемые объединением природно-ресурсного, технологического, производственного, социального, кадрового потенциалов регионов. В то же время, нуждается в большей регламентации и легитимации так называемый институт «федерального вмешательства», подразумевающий возможность и право федеральных органов власти (и их территориальных подразделений) непосредственно участвовать и принимать оперативные меры по обеспечению безопасности в регионах.

В-шестых, нарастающей институционализацией политики безопасности в регионах, образованием в них Советов безопасности и других структур, функционально предназначенных для обеспечения безопасности. Это требует специалистов соответствующего профиля, организация целенаправленной подготовки которых нуждается в серьезной научно-методической базе.

Степень научной разработанности проблемы

Различные аспекты заявляемой темы давно разрабатываются в науке. Уже в 80-е годы норвежский исследователь С. Роккан, заметил, что «события последних десятилетий превратили “регионализм” и “этнонационализм” в предмет политической и академической моды в исследованиях индустриальных обществ Запада»¹. Несколько позже данная тематика, в том числе в контексте безопасности, стала привлекать все большее внимание и отечественных ученых и политиков. Во всяком случае, уже в 90-х гг. появились работы, в которых в прямой постановке начали рассматриваться вопросы региональной безопасности².

Востребованность теоретического осмысления всех связей и опосредований по линии «национальная безопасность — региональное развитие» подтверждают, в

¹ Rokkan S. Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe // The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism / Ed. by S. Rokkan, D. W. Urwin. London; Beverly Hills; New Delhi, 1982. P. 1.

² Власов Р.Г. Регион России: внутрирегиональная политика, устойчивое развитие и безопасность. Омск: Изд-во ОмГУ, 1997; Володина А.В. Региональный сепаратизм: социальные корни, особенности и последствия. М., 1998; Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991; Дзиев М.И. Информационно-анализирующая система оценки социально-политической стабильности в регионе. М., 1992; Гранберг А.Г., Шульберг Б.М. и др. Оценка потенциальных очагов региональных кризисных ситуаций. М.: СОПСИС, 1997; Гуськов Н.С., Зенякин В.Е., Крюков В.В. Экономическая безопасность регионов России. М.: «Алгоритм», 2000; Колосов В., Высоцкая Н. Политическая типология регионов России: Россия в выборах: уроки и перспективы. М.: ЦПТ, 1995; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРПС, 1997; Шарыгин М.Д. Региональная организация общества (теоретико-методологические проблемы совершенствования). Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1992; Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики / отв. ред. Козаков Е.М. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 1997.

частью, Всероссийская научно-практическая конференция «Региональная безопасность: проблемы обеспечения, модели, технологии, перспективы», которая прошла в мае 2008 г. в Волгограде; «круглый стол» на тему «Региональная безопасность: организационно-управленческое и правовое становление и развитие», проведенный Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности в феврале 2010 г., результаты проведенных «Открытым правительством» круглых столов и заседаний рабочих групп.

Нарастающий интерес к проблеме объясняет обращение к ней все новых исследователей. Уже сформирован значительный пласт трудов, положений и выводы которых образуют хорошую основу для ее дальнейшей углубленной проработки. Знакомство с ними раскрывает различные – и взаимодополняющие, и альтернативные, и полярные – точки зрения на многие грани теории и практики обеспечения региональной безопасности. С известной долей условности все работы, авторы которых в той или иной мере касаются рассматриваемого предмета, можно разделить на несколько групп.

К *первой группе* относятся исследования по общей теории безопасности и национальной безопасности Российской Федерации. Это работы Белова П.Г., Буркина А.И., Возженикова А.В., Дамаскина О.В., Дзлиева М.И., Картунова С.В., Кузнецова В.Н., Куценко Е.С., Метелева С.Е., Прохожева А.А., Шевченко В.Г. и др.¹ Хотя названные авторы, поднимая и решая общие проблемы безопасности, практически не вышли на систематизированное изложение вопросов региональной безопасности, но ими разработан базовый понятийный аппарат, раскрыты сущность, социально-политическое содержание безопасности, ее взаимосвязь с мировым развитием, выявлены причины и источники угроз личности, обществу и государству, показаны механизмы и способы противодействия им. Их положения и выводы поэтому имеют принципиальное методологическое значение, они стали отправными точками для работы над настоящей диссертацией.

Другую группу образуют труды, главным образом, экономистов, географов и отчасти геополитиков, по регионоведению². В этих работах объясняется объективный характер пространственной диверсификации государства, дается понимание региона как государственного территориального образования и социального организма, устойчивое развитие которого становится гарантией предотвращения дестабилизации общественной жизни и политического единства страны. В этих публикациях нашли отражение концептуальные взгляды авторов на сущность российского регионализма и его особенности, влияние региональных факторов на организацию и жизнедеятельность

¹ Белов П.Г. Методологические основы национальной безопасности России. Ч. I. Базовые категории, методы исследования и обеспечения. Ч. II. Методы совершенствования и политико-правовое обеспечение. СПб.: СПбГПУ, 2004; Буркин А.И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. М.: РАГС, 2008; Возжеников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М.: НПО «МОДУЛЬ», 2000.; Гончаренко Л.П., Куценко Е.С. Управление безопасностью: учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2005; Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М.: Флинта: Наука, 2007; Дзлиев М.И., Урусал А.Д. Основы обеспечения безопасности России. М.: Экономика, 2003; Картунов С.В. Национальная и международная безопасность: концептуальные основы. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007; Кузнецов В.Н. Социология безопасности: Учебник. М.: Книга и бизнес, 2003; Метелев С.Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. М.: Юнити, 2006; Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4: К 15-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М.: Издательство «Известия», 2007; Национальная безопасность: политико-правовые вопросы. Научное исследование / Под общей ред. М.П. Фомииченко. М.: Российская правовая академия Минюста РФ, 2008; Национальная безопасность России: проблемы и пути обеспечения. М.: Изд-во РАГС, 2003; Национальная безопасность: Сущность, основы теории и практ. анализа / В. М. Лапцов, Д. М. Хамзин, К. А. Шандра, М. Н. Капранова. Ч. 2: Реальный менеджмент. Казань: Новое знание, 2003; Шевченко В.Г. Национальная безопасность России в XXI веке. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2005.

² Барыгин И.Н. Регионоведение. М.: Аспект Пресс, 2007; Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 2005; Гранберг А.Г., Кистанов В.В. и др. Государственно-территориальное устройство России. М.: ДеКА, 2003; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (экономика и управление). Москва: «Тесса», 2006; Магомедов А.К. Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России. М., 2000; Сулакшин С.С., Лексин В.В., Шарыгин М.Д. Региональная организация общества (теоретико-методологические проблемы совершенствования). Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1992; Швецов А.Н. и др. Региональное измерение государственной экономической политики России. М.: Научный эксперт, 2007; Шишков М.К. Территориальное устройство России: проблемы и перспективы. Самара, 2009. и др.

государства и общества. При характеристике этой группы исследований для нас принципиально важным является следующее обстоятельство. Их авторам в полной мере удалось обосновать и раскрыть то положение, что регион является носителем самой широкой гаммы социально-политических отношений. И для настоящей диссертации данное положение является чрезвычайно плодотворным. Однако оно в отмеченных работах редко экстраполируется на сферу безопасности. Зачастую регионализм и безопасность рассматриваются здесь отдельно друг от друга, как автономные, если даже не противопоставляемые друг другу феномены¹.

Особый блок в этой группе составляют работы по политической регионалистике². Большое количество таких работ объясняется, видимо, и тем, что в системе высшего образования Госстандартом предусмотрены соответствующие учебные курсы. Многие, по сути, монографические исследования изданы с грифом учебного пособия. В этих работах всесторонне проанализирован регион как политический институт, его статус и социально-политическая роль, механизмы формирования и мотивы деятельности региональных элит, взаимодействие федеральных и региональных властей, организационно-функциональные и правовые аспекты государственного управления и государственной службы, проблемы федерализма и сепаратизма, содержание, цели и принципы региональной политики и другие вопросы. Без знания их невозможно ни описать, ни объяснить региональную безопасность.

Еще одну группу, особенно важную для диссертанта, образуют работы, в которых проблематика региональной безопасности рассматривается в своей прямой постановке. Сюда входят исследования общего характера, в которых дается анализ региональной безопасности как института, его связи и соотношения с национальной безопасностью. Большую ценность представляют публикации, посвященные различным видам региональной безопасности – прежде всего экономической, а также политической, социальной, информационной. Современная российская действительность востребовала и исследования региональной специфики террористических, миграционных и других угроз. Эти исследования чрезвычайно интересны, но интересны они именно в характеристике соответствующих предметных полей (экстремизм, сепаратизм и пр.). Работы же, в которых безопасность и политика ее обеспечения исследуются как комплексное явление, в России на данный момент тоже имеются, но эти исследования осуществляется преимущественно на примере конкретных регионов³.

В последние годы защищены также и докторские диссертации, прямо посвященные региональной безопасности. Так, в исследовании А.В. Володина раскрыты сущность и содержание региональной политики России, основные направления ее

¹ См. напр.: Макарычев А.С. Безопасность и федерализм: региональные ответы на глобальные вызовы // <http://www.policy.hu/makarychev/rus11.htm>.

² Баранов А.В., Вартумян А.А. Политическая регионалистика. Курс лекций. Вып. 1-5. М.: Изд-во РГСУ «Союз», 2003-2005; Бирюков, С.В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы. Кемерово: КеМГУ, 2006; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: Учебное пособие. М.: Издательство: МГИМО, РОССПЭН, 2006; Васютин Ю.С. Регион как субъект политической власти. Учебное пособие. Москва-Орел, 2002; Косов Ю.В., Фокина В.В. Политическая регионалистика. СПб.: Питер, 2009; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М.: Альфа-М, 2005; Политическая регионалистика. Учебное пособие под общей редакцией Жукова В.И., Лаптева Л.Г., Мартыновой М.Ю. М.: М.; СПб. 2003; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: ГУ ВШЭ, 2006; Усугин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2005; Фатеев В.С. Региональная политика: теория и практика. Минск, 2004; Шульберг Б.В., Введенский В.Г. Региональная политика. М.: Гелиос APC, 2006.

³ Абрамов Ю.Ф., Душутин В.К., Сидоркина Е.В. Региональная безопасность (эколого-информационный аспект). Иркутск: Изд-во Иркутского государственного университета. 2003; Арсентьева И.И. Российские регионы в системе национальной безопасности. М.: Восток-Запад, 2008; Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность: Уч. пособие. М.: Вузовский учебник, 2009; Ницевич В.Ф. Национальная безопасность: теоретические основы, механизм обеспечения, региональная составляющая. Орел: ОРАГС, 2000; Прокожев А.А., Карманова И.А. Регионы России: социальное развитие и безопасность. М.: Типография «Новости», 2004; Региональная и национальная безопасность на Дальнем Востоке// Аналитический вестник Аналитического управления аппарата совета Федерации. Специальный выпуск. М., 2005; Хасанов У.А. Региональная безопасность и национальные интересы. (Центральноазиатский регион). М.: Вагриус-плюс, 2004. и др.

влияния на обеспечение национальной безопасности российского государства в современных условиях. В.П. Солонина рассмотрела деятельность государственных органов как координирующего и регулирующего центра в системе управления региональной безопасностью; роль общественных организаций в реализации целей региональной безопасности, институциональные механизмы включения населения в осуществление управлением региональной безопасностью. И.В. Юрченко провела анализ политического дискурса по проблемам региональной и национальной безопасности, раскрыла ее содержание, риски и угрозы, а также ресурсы обеспечения¹.

Разнообразный и интересный материал содержится в кандидатских диссертациях, посвященных различным сюжетам региональной безопасности. Так, А.А. Балабанов исследовал политико-правовые аспекты обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации; И.А. Герасимов раскрыл реализацию политических решений в контексте обеспечения региональной безопасности; Ю.Н. Дзюбич проанализировал влияние региональной политики на обороноспособность страны; предметом внимания А.А. Исаева стал российский регионализм как фактор безопасности и устойчивости развития России; М.Н. Казакова рассмотрела политико-территориальные аспекты национальной безопасности постсоветской России; С.Е. Лелюхин исследовал механизмы обеспечения экономической безопасности региона; С.В. Макаров выявил значение региональной безопасности для укрепления федерализма в России; в поле зрения И.А. Михайлова оказались механизмы повышения эффективности регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС; Б.Х. Наипов изучил социальную безопасность на региональном и местном уровнях; А.Ф. Нуйкин на примере Республики Коми разработал концептуальные подходы и принципы практической реализации региональной безопасности; П.В. Пашковский составил целостную картину институционально-правового измерения региональной безопасности; А.Н. Фролов обосновал критерии и механизмы политического обеспечения национальной безопасности на региональном уровне².

Таким образом, анализ научных исследований и публикаций свидетельствует о том, что в отечественной науке накоплен солидный материал, имеющий большую эвристическую ценность для понимания многих сторон, связей и опосредований региональной безопасности. Однако для большинства авторов рассмотрение региональной безопасности в общей системе обеспечения национальной безопасности страны не является самоцелью. Эти сюжеты для них являются вторичными, внимание к ним обусловлено и ограничено содержанием собственной исследуемой проблемы. Поэтому их наработки (если, разумеется, иметь в виду контекст настоящего исследования) носят достаточно фрагментарный характер и не складываются в

¹ Володин А.В. Региональный сепаратизм: социальные корни, особенности и последствия. – М., 1998; Солонина В.П. Региональная безопасность как система направленности и обеспечения устойчивого социального развития. Автореф. дис. ... д. соц. н. Ростов-на-Дону, 2008; Юрченко И.В. Национальная и региональная безопасность как политическая стратегия современной России. Автореф. дис. ... д. п. н. Ставрополь, 2009.

² Балабанов А.А. Политико-правовые аспекты обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... к. п. н. М., 2003; Герасимов И.А. Реализация политических решений в контексте обеспечения региональной безопасности. Автореф. ... к. п. н. Краснодар, 2008; Дзюбич Ю.Н. Региональная политика Российской Федерации и ее влияние на обороноспособность страны. Автореф. дис. ... к. п. н. М.: Военный университет, 2009; Исаев А.А. Российский регионализм и проблемы безопасности и устойчивости развития России (политический аспект). Автореф. Дис. ... к. п. н. М., 2003; Казакова М.Н. Политико-территориальные аспекты национальной безопасности России в условиях политической трансформации в постсоветский период. Дис. ... к. п. н. Нижний Новгород, 2004; Лелюхин С.Е. Совершенствование механизмов обеспечения экономической безопасности региона в условиях структурных преобразований в народном хозяйстве (на примере Приморского края). Автореф. дис. ... к. э. н. Владивосток, 2004; Макаров С.В. Обеспечение региональной безопасности как фактор укрепления федерализма в России: Автореф. дис. ... к. п. н. М., 2005; Наипов Б.Х. Социальная безопасность на региональном и местном уровнях: состояние, тенденции развития и механизмы политического регулирования: (на примере Республики Юга России). Автореф. дис. ... к. п. н. Ростов-на-Дону, 2006; Нуйкин А.Ф. Региональная безопасность: концептуальные подходы и практическая реализация. Дис. ... к. п. н. Санкт-Петербург, 2005; Пашковский П.В. Региональная безопасность российской федеративной государственности в институционально-правовом измерении. Автореф. дисс. ... к. ю. н. Ростов-на-Дону, 2009; Фролов А.Н. Эффективность национальной безопасности на региональном уровне: критерии и механизмы политического обеспечения. Дис. ... к. п. н. Ростов н/Д: СКАГС, 2006.

концептуально целостную и стройную теорию. Иными словами, избранная тема в качестве самостоятельной научной проблемы в прямой постановке в стране не рассматривалась. И это говорит о необходимости ее комплексного всестороннего изучения.

Объект исследования – национальная безопасность Российской Федерации.

Предмет исследования – место и роль политического региона в системе национальной безопасности Российской Федерации.

Рабочая гипотеза автора состоит в признании регионализации России как объективно обусловленного процесса, оказывающего влияние на все стороны жизни общества и государства, на систему и состояние их безопасности. В системе национальной безопасности регион выступает как сфера, пространство реализации общей политики безопасности государства и объект его специальных усилий, как субъект обеспечения собственной безопасности и как участник (актор) общегосударственной политики обеспечения безопасности, а также при определенных обстоятельствах – как источник опасности для Российской Федерации. В современной России назрела необходимость и сложились возможности оптимизации всей системы центрo-региональных отношений в сфере национальной безопасности. Одна из важных задач политической науки и состоит в нахождении и обосновании путей такой оптимизации.

Цель исследования – концептуализация и операционализация региональной безопасности как социально-политического явления и научного понятия, выявление возможности и обоснование путей оптимизации деятельности органов государственной власти, структур гражданского общества, бизнеса в интересах укрепления региональной безопасности как условия, составной части и способа обеспечения национальной безопасности России.

В соответствии с поставленной целью было необходимо решить следующие задачи:

- Провести сравнительный теоретико-методологический анализ основных научных подходов к понятиям «регион», «региональная политика», «региональная безопасность» и уточнить их политическое содержание применительно к особенностям территориальной организации публичной власти в современной России.
- Изучить конституционное и законодательное распределение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципиями в сфере безопасности, федеральную, региональную и муниципальную нормативно-правовые базы обеспечения безопасности.
- Раскрыть сущность, содержание, особенности региональной безопасности, определить ее место в системе национальной безопасности государства и исследовать ее институционально-правовую структуру.
- Изучить практику обеспечения безопасности в субъектах РФ, в том числе имеющийся опыт функционирования в субъектах РФ таких институтов, как Советы безопасности, Общественные палаты, Уполномоченные по правам человека.
- Изучить существующие механизмы и формы деятельности федеральных органов, сил и средств по обеспечению региональной безопасности и включения субъектов федерации в решение задач национальной безопасности.
- Выявить вызовы, угрозы и риски территориальной целостности и государственному единству России, ее устойчивому развитию, связанные с принципами ее территориально-государственного устройства.
- Проанализировать и оценить предлагаемые способы разрешения региональных

проблем и выработать концептуальные основы совершенствования и развития правового и институционального обеспечения деятельности систем региональной безопасности.

- Обосновать возможность и необходимости дальнейшей институционализации и разработать научно-обоснованные формы оптимальной организационно-правовой структуры региональной системы обеспечения безопасности.

Теоретико-методологическую основу диссертации составляют общие научные принципы и методы познания, широко используемые в изучении социально-политических процессов, а также научные подходы, связанные с особенностями избранной проблемы. Вся работа построена на принципах диалектической логики, требующей от науки рассмотрения изучаемых явлений в их развитии и связи с другими. В диссертации последовательно применялись принципы системного анализа, в рамках которого объект исследования смог быть выражен как модификация целостной, сложноорганизованной политико-территориальной системы. Особую роль при этом следует отвести методологии Э.Шилза, раздвигающей возможности анализа общества с позиций взаимодействия центра и периферии, а также наработкам Инсбрукской школы относительно «структурного» федерализма.

Многогранность и многофакторность сюжетов, составляющих содержание диссертации, неоднозначность их толкования и интерпретации предопределили использование автором структурно-функционального, деятельностного, ситуационного подходов к их рассмотрению. При этом учитывались и широко использовались данные и методы социокультурного, цивилизационного, социологического и др. направлений анализа. Разработка и обоснование выдвигаемых положений проводилась с учетом возможностей, которые предоставляют системология, компаративистика, политический менеджмент, конфликтология, теория рационального выбора, неoinституционализм.

Особое значение для выработки методологии диссертационного исследования имеют, безусловно, концепции и подходы, развиваемые политической регионалистикой, в частности, новые парадигмы анализа взаимоотношений «центр – регионы», современные теории регионального развития, концепции территориального управления. Автор опирался, в частности, на положения получающей все большее распространение концепции деволюции (С.Д.О'Коннор, Д.Бари и др.), где последняя трактуется как процесс передачи власти центральным правительством на региональный или иной нижестоящий уровень.

Большое теоретико-методологическое значение имеет правовой подход, вне которого немыслима логика анализа региональной политики государства. Использование данного подхода позволяет четче определить нормативно-правовые рамки и условия деятельности общегосударственных (центральных) и региональных политико-властных институтов и структур, способствует более всестороннему пониманию их природы и специфики функционирования, разработке концептуальных рекомендаций по совершенствованию законодательной и нормативной базы региональной политики.

Теоретической базой диссертации послужили труды классиков философской, экономической, политической и социологической наук, а также исследования современных отечественных и зарубежных ученых, новейшие публикации по теоретическим и прикладным аспектам рассматриваемой темы, положения и выводы, содержащиеся в них.

Эмпирическую базу составили документы федеральных и региональных органов государственной власти и управления, данные политической и экономической статистики, аналитические материалы и прикладные исследования по различным вопросам политической и социально-экономической деятельности, статьи из средств массовой информации, информационные ресурсы Интернета и материалы информационных агентств. Широко использованы материалы научных конференций, семинаров, отчетов, а также опыт собственной работы автора.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что в ней предложено целостное представление о регионе как пространстве реализации и объекте государственной политики национальной безопасности и как относительно самостоятельном субъекте обеспечения собственной и активном участнике обеспечения национальной безопасности. Содержащиеся в ней научные выводы и рекомендации развивают, уточняют и конкретизируют существующие представления о региональной безопасности, предлагают стройную концепцию места и роли субъекта Федерации в системе национальной безопасности. Конкретные рекомендации и практические предложения автора могут представлять интерес для соответствующих органов законодательной и исполнительной власти в плане совершенствования государственной политики безопасности. Разработанный в диссертации методологический инструментарий может быть использован при разработке и совершенствовании концептуально-доктринальных и политико-правовых актов государства, регулирующих отношения в сфере безопасности. Положения и выводы диссертанта значимы для практики научно-исследовательской и педагогической работы по проблемам политической регионалистики, национальной и региональной безопасности, государственной политики и управления. Они могут быть использованы в процессе преподавания ряда общественно-гуманитарных дисциплин в высших учебных заведениях, в деятельности научно-исследовательских учреждений специального профиля.

Обоснованность и достоверность полученных результатов обеспечивается методикой проведенного исследования, базирующегося на системном и комплексном подходах к исследуемой теме; широким привлечением разнообразного документального и фактологического материала, подтверждающего авторские выводы; сопоставлением выдвигаемых положений с существующими в науке альтернативными взглядами.

Научная новизна работы заключается в постановке и решении крупной политологической проблемы, до настоящего времени не являвшейся предметом комплексного научного изучения, а также разработанной автором методологии исследования избранных для анализа вопросов. Она определяется также результатами, достигнутыми в процессе решения поставленных задач – теоретическими выводами, сформулированными предложениями и практическими рекомендациями. Новыми для отечественной науки положениями, выдвинутыми и обоснованными в диссертации, являются:

- политологический анализ субъекта федерации как особого типа образования, операционализация и концептуализация понятия «политический регион»; характеристика политического региона как пространства, объекта, ресурса и субъекта политики национальной безопасности;
- определение места и значения региональной безопасности, с одной стороны, в системе национальной безопасности России и, с другой - в региональной политике государства; введение в научный оборот категории «региональное измерение национальной безопасности» и авторская трактовка понятия «региональная безопасность»;
- выявление соотношения национальной и региональной безопасности на основе законодательства и других нормативно-правовых актов в сфере обеспечения безопасности как на федеральном, так и на региональном уровнях; характеристика внутренней структуры региональной безопасности как системы, включающей в себя ряд функционально взаимосвязанных блоков, ее основ, факторов, видов;
- исследование полномочий (вопросов ведения) Российской Федерации по обеспечению региональной безопасности, а также инструментов, сил и средств, посредством которых эти полномочия реализуются; выявление возможностей и роли

органов власти субъекта федерации, гражданского общества и бизнеса как относительно самостоятельных субъектов обеспечения региональной безопасности; конкретизация форм и способов участия регионов в разработке и реализации федеральной политики национальной безопасности; выделение секьюритологического элемента в содержании региональной политики России и субъектов федерации;

- выявление противоречивого характера регионализации политико-правовых процессов, причин и факторов, в силу которых регионы могут стать источником вызовов и угроз территориальной целостности и государственному единству России, ее стабильному развитию; обоснование необходимости и возможности большей институционализации российских политических процессов как условия и фактора укрепления национальной и региональной безопасности;

- разработка теоретико-методологических рекомендаций по подготовке современной государственной стратегии безопасности Российской Федерации и составляющих ее политических регионов.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Констатируя омонимический характер термина «регион», автор обосновывает мысль о том, что в ряду многих образований, называемых регионом, находятся и те, возникновение и функционирование которых обусловлено политикой, которые являются частью и формой государственного строительства и государственного управления. Это – политические регионы. Они представляют собой политико-административную единицу в составе государства и в этом качестве выступают как относительно самостоятельные субъекты в политическом пространстве страны. В России таковыми являются ее 83 субъекта Федерации.

2. Региональное сообщество определяется как особая форма социально-территориальной общности людей, как одна из основных категорий политической регионалистики и как важная единица политологического анализа. Оно выступает как отграниченное определенной территорией население, основная масса которого сложилась (складывается) в общность, организованную в политико-административную единицу в составе государства и в этом качестве является относительно самостоятельным субъектом в политическом пространстве страны.

3. Субъекты Российской Федерации составляют пространство реализации общей политики безопасности государства, являются ее относительно самостоятельным объектом, выступают субъектом обеспечения собственной безопасности и участником общегосударственной политики обеспечения безопасности. Будучи объективным по своей природе, процесс регионализации политико-правовых процессов носит достаточно противоречивый характер. В этой связи чрезвычайно важным представляется не только выявление его позитивных возможностей, но также причин, факторов и видов региональных вызовов и угроз территориальной целостности и государственному единству России, ее национальной безопасности.

4. Обеспечение региональной безопасности должно иметь комплексный характер, что подразумевает ее дифференциацию на множество видов (политическую, экономическую, социальную, экологическую, информационную и др.) и обеспечение ее усилиями трех уровней управления: федерального, регионального, муниципального. Систему обеспечения региональной безопасности составляют теоретико-методологический, коммуникативный, нормативно-правовой, институциональный и функциональный блоки.

5. Органы государственной власти, структуры гражданского общества, бизнеса, выступая как относительно самостоятельные субъекты обеспечения региональной безопасности, это свое предназначение могут оптимально реализовать при условии тесной координации и взаимодополнения своей деятельности. Среди наиболее важных инструментов, посредством которых обеспечивается национальная и региональная

безопасность, выделяются три их группы: материальные (ресурсы, средства, финансы и др.), институциональные (органы, нормы и др.), идеальные (знания, креативность, технологии и др.). Немаловажную роль при этом играет и секьюритологический элемент в содержании региональной политики, включающий в себя охрану, защиту, оборону, спасение объектов безопасности.

6. Необходимым направлением дальнейшей оптимизации системы обеспечения региональной безопасности выступает совершенствование нормативно-правовых основ политики безопасности, ее организационной структуры, унификация организационно-правовых региональных систем обеспечения безопасности, развитие процедур, в рамках и посредством которых осуществляется обеспечение безопасности.

Апробация результатов исследования. Теоретико-методологические положения и идеи, развиваемые в диссертации, докладывались и обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях и семинарах, в рамках экспертных обсуждений, на межкафедральных сессиях и заседаниях кафедры истории и теории политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, в ИНИОН РАН. Они выражены в научных публикациях, в том числе, в трех монографиях, а также в многочисленных публикациях в периодической печати. Многие положения и выводы, содержащиеся в исследовании, включены в учебные курсы, читавшиеся (РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, МГУ имени М.В. Ломоносова, БГУ) и читаемые автором. Целый ряд разработок диссертанта включен в документы и другие материалы Управления Президента РФ по внутренней политике, материалы «Открытого правительства», стал основой для системы мониторинга и предупреждения и развития региональных политических кризисов, используемой в ряде округов и субъектов Российской Федерации. Диссертация обсуждена на заседании кафедры истории и теории политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав с несколькими параграфами в каждой, заключения и списка литературы, содержащего более 300 названий.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее разработанности, определяются объект и предмет исследования, раскрываются цель и задачи работы, а также ее теоретико-методологические основы, излагаются основные положения, составляющие научную новизну и выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе диссертации – «Политический регион: операционализация и концептуализация понятия» – обосновывается положение о том, что регион – термин омонимический; в ряду многих и разных образований, обозначаемых им, находится политический регион.

В первом параграфе – «Основные свойства и признаки политического региона» – на основе анализа большого объема литературы сформулировано и обосновано авторское видение политического региона.

В современной отечественной и зарубежной науке есть множество определений региона, которые принципиально отличаются друг от друга. С известной долей условности их можно свести в несколько групп. Первую группу составляют трактовки, в которых сущность и основные черты региона специально не раскрываются, и речь идет просто о перечислении различных образований, этим словом называемых. К другой группе относятся определения, которые предлагают всеобъемлющую формулу, равно

пригодную для обозначения любой, выделяемой на различных (природно-географических, социально-экономических, геополитических и других) основаниях, части более широкой территориально-пространственной единицы. В определениях третьей группы акцент делается на фиксации полисемантики термина, подразумевающей философскую, историческую, географическую, формально-юридическую и синтетическую интерпретации регионов, что обуславливает выделение географического, социально-экономического, экологического, информационного, цивилизационного и других подходов к их классификации.

Констатируя чрезвычайную многозначность термина «регион», диссертант специально подчеркивает, что так называют и те образования, возникновение и функционирование которых обусловлено политическими доминантами, которые являются частью и формой государственного строительства и государственного управления. Это – политические регионы. В нашей стране, как и в зарубежных государствах, они становятся важным уровнем и субъектом политического действия и диалога, играют все более серьезную роль в национальном и наднациональном политических процессах.

Между тем, объем и значение «политического» в природе региона не имеет однозначного понимания. Некоторые авторы политическую определенность рассматривают как одну из характеристик любого региона. Другие полагают, что это – свойство регионов определенного типа. Третьи понимают регион исключительно как субъект политики и, следовательно, как объект сугубо политологического анализа. Этот подход является основной парадигмой политической регионалистики.

В рамках данной парадигмы регион позиционируется не столько как территориальный комплекс, сколько как административное образование, то есть область, объединенная по управленческому принципу и наделенная определенными полномочиями, как субъект и объект управления. Согласно этой трактовке, регион представляет собой отграниченное определенной территорией население, основная масса которого сложилась (складывается) в общность, организованную в политико-административную единицу в составе государства и в этом качестве проявляющую себя как относительно самостоятельный субъект в политическом пространстве страны. В нашей стране в таком контексте политическими регионами выступают субъекты Российской Федерации.

На большом конкретно-историческом, фактологическом материале диссертант показывает, что политический регион формируется на базе не только собственно «политического», но и различных отличительных обстоятельств одновременно. Его слагаемыми, так или иначе, выступают географическое, социальное, экономическое, культурное, правовое пространства. При этом конституирование региона может происходить не обязательно на всех этих основаниях, но и на различной комбинации их. Системность политического региона связана также с множественностью субъектов, образующих определенную целостность, социальная активность которых определяет характер и содержание развертывающихся политических процессов. Региональную общность, выступающую носителем потребностей и политических интересов, составляют социальные, этнические, конфессиональные и другие общности, складывающиеся на разной основе группы интересов.

Разъясняя такое понимание политического региона, диссертант подчеркивает, что подобный регион представляет собой органическое единство территории, населения, экономики и государственной власти. Каждой из этих его сторон в работе дан развернутый анализ.

Политический регион – физическая реальность, существующая в определенных географических координатах. Территория составляет материальный субстрат и основание, на котором происходит строительство регионов. Территориальный признак отличает политический регион от этноконфессиональных, социокультурных, общественно-политических и других объединений.

Вместе с тем, политический регион не просто часть «поверхности Земли» и его нельзя отождествлять с понятиями «территория» и «пространство». Если границы территории, выделяемой в соответствующих исследовательских целях, естественны и во многом определяются объективными критериями, то границы политического региона определяются властными решениями и, как правило, имеют нормативный характер. В основе выделения политического региона лежит принцип целостообразной целостности, определяемый группой объективных регионообразующих факторов: географических, экономических, экологических, демографических, культурно-исторических, этноконфессиональных, юридических, военно-стратегических и других. Связь между этими факторами носит зачастую достаточно противоречивый характер, в одних случаях, способствуя территориальному расширению и развитию региона, в других – препятствуя оптимальному управлению территориями.

Политический регион представляет собой, прежде всего и главным образом, общность людей, живущих на определенной территории и идентифицирующих себя с ней и в известной мере «обособленных» от населения других подобных образований. В данной констатации акцентируется внимание на том, что когда говорится о региональных интересах, региональной активности, региональных настроениях, позиции региона и т. д., необходимо понимать, что носителями и выразителями всех этих явлений и процессов являются люди. Иными словами, в анализе региональных систем во главу угла надо ставить не географо-экологические или технико-экономические, а связанные с ними и в какой-то мере обусловленные ими социальные факторы и проблемы, закономерно рождающие необходимость соответствующего политического оформления.

Региональная, как и всякая иная, идентичность имеет относительный характер. Она не есть ригидное, одинаковой модальности и интенсивности свойство всех жителей региона во все времена. Дело в том, что индивиды и группы, объективно составляющие региональное сообщество, идентифицируют себя с разными территориями – от поселения до страны. Кроме того, региональная идентичность складывается в процессе и результате совместного или соседского проживания членов социальных групп различного масштаба на разных основаниях: этническом, конфессиональном, социально-групповом, профессиональном, возрастном и т. д. Не имеет однозначного содержания и ценностный аспект региональной идентичности – осмысление значимости своей территории и для государства и для конкретной личности. Но в любом случае социокультурная и/или экономическая идентичность стремится к политической организации как условию реализации духовных или материальных потребностей регионального сообщества.

Таким образом, региональная идентичность складывается под воздействием различных факторов, которые в каждом субъекте Российской Федерации представляют собой уникальное сочетание исторического наследия региона, особенностей этноконфессионального состава его населения, социально-экономического положения, специфики образа жизни, традиций, культуры и т. д.

Важным механизмом интеграции населения региона в региональное сообщество являются экономические характеристики. Регионализм вообще возможен только на территории, претендующей на определенную экономическую самостоятельность. Формирование регионального воспроизводственного процесса, географическое «замыкание», в известных рамках, экономики служит необходимым фактором образования регионов. Это подтверждается тем, что практически все регионы имеют экономическую специализацию.

В экономических отношениях региональная система может выступать в нескольких своих ипостасях. Она является объектом государственного регулирования и управления, а также пространством хозяйственной деятельности различных производственных, финансовых и иных структур, выступает хозяйствующим субъектом в виде заказчика программ регионального развития, эмитента региональных ценных бумаг и т. п., предстает как внешняя среда для других хозяйствующих субъектов, действующих на ее территории.

Итак, политический регион обладает совокупностью необходимых атрибутивных черт. Однако их набор и содержание не являются инвариантными. Специфика всех его составляемых и их совокупность варьируются в весьма широком диапазоне. Политический регион выступает как физическая реальность, существующая в определенных географических координатах, но географическое измерение не выступает единственным условием его конституирования. Факторами образования регионов могут быть общность исторических судеб, культуры, типа экономики и другие характеристики (каждая в отдельности или в различном сочетании). В то же время другие обстоятельства могут стать причиной того, что на смежной территории с общей культурной идентификацией населения образуются несколько политических регионов, а в одном регионе окажутся соседские, но отнюдь не близкие социальные группы.

Релевантность признаков политического региона не отрицает его фактического существования. Но признание его реальности основывается на том, что есть некое качество, в равной мере свойственное всем образованиям, относимым к этой группе акторов. Таким квалифицирующим сущностным признаком политического региона является политическая субъектность. Все остальные его свойства выступают как основания, условия и факторы формирования или формы ее проявления.

Этот аспект подробно исследуется во **втором параграфе** – «Политическая субъектность региона». Под политической субъектностью в диссертации понимается способность актора, будь то индивид, группа или институт, к самостоятельному поведению, а именно, к формулировке своих интересов, целей, к осуществлению собственного выбора, проявлению своей воли. Как таковая, она выступает не просто в качестве одного, хотя бы и наиболее важного, свойства политического региона, но как его сущностная характеристика. Содержательные и функциональные составляемые политической субъектности региона составляют: артикуляция и манифестация интересов регионального сообщества; институционализация политической активности; значимая самостоятельность в принятии решений; выстраивание федеративных отношений.

За два десятилетия своего существования как суверенного государства Россия испробовала многие формы этих отношений: от ельцинского «берите себе суверенитета столько, сколько сможете проглотить» до современной «вертикали власти». Это отражало общую логику федеративного строительства, движения к обретению государством своих все более зрелых форм, своей эффективности. Не все сложные проблемы, конечно же, решены полностью. Так, сегодня можно, в частности, говорить о трансформации регионального сепаратизма в России, который остро обозначал себя в девяностые годы, в региональный изоляционизм. А это означает, что хотя центробежные тенденции в основном подавлены, однако, начинают проявляться не менее тревожные симптомы изоляционизма территорий, избыточного стремления к региональной самодостаточности.

Исследование политической субъектности региона, служит основанием для вывода о том, что она, уже в силу того, что регион является частью некоей целостности, не обретает характера и свойства суверенитета. Регион интегрирован в общегосударственную вертикаль власти и действует в едином для всей страны экономическом, социально-политическом и правовом пространстве. Поэтому представляются серьезной натяжкой и рассуждения о региональных политических режимах как самостоятельных, не корреспондирующих с политическим режимом страны феноменах. Более корректной, и это подробно обосновывается в диссертации, представляется позиция, описывающая ситуацию через понятие «региональные вариации политического режима России».

Социальная природа региона и его политический характер обуславливают и определяют структурированность регионального сообщества. Наряду с его дифференциацией «по горизонтали» (социальные, этнические, территориальные и другие группы), происходит деление социума «по вертикали» - на управляемых и управляющих.

Автор исходит из того, что элита вообще и региональная элита, в частности, – реальный и влиятельный факт нашей действительности. Она представляет собой неотъемлемый и важный элемент социальной структуры. Для региональной правящей элиты приоритетными должны быть интересы региона. Ее предназначение – в артикуляции и защите интересов регионального сообщества. Это возможно, если элите свойственно такое базовое свойство, как связь собственной субъектности с существованием и целостностью своего региона.

Конкуренция между различными группами элиты, а равно ее консолидация на основе личной преданности лидеру (губернатору, президенту) отодвигает общерегиональные интересы в ее деятельности на задний план. В современных условиях политической элите еще предстоит пройти путь серьезной своей трансформации. На региональном уровне, прежде всего, необходимо выработать ясное понимание того, каковы жизненные потребности региона, как оптимально реализовать его потенциал, с кем и за какие ресурсы конкурирует/взаимодействует регион, как на этой основе выстроить выверенную стратегию его развития. Не менее важно при этом, что региональная элита и ее отдельные представители должны воспринимать себя и действовать как часть правящего класса страны, в координатах федеральной политики, мыслить будущее своего региона в исторической перспективе, превосходящей по срокам время ее пребывания во власти.

Вторая глава диссертации – «Региональная безопасность как социальное явление и научное понятие» – посвящена всестороннему обоснованию того, что региональное сообщество, как и любое другое социальное образование, заинтересовано в благополучии, стабильности и развитии. Условием, содержанием и целью достижения этого и, в известном смысле, самого существования региона является безопасность – региональная безопасность.

В первом параграфе – «Постулаты безопасности» – автор, отталкиваясь от словарных толкований безопасности как положения, при котором кому-, чему-либо не угрожает опасность, и, учитывая существующие ее научные определения, формулирует свое видение этого феномена. В работе подчеркивается, что безопасность – сугубо социальная категория. Ее объектами являются социальные образования разного уровня – от малого предприятия до естественной монополии, от семьи до государства, от этнической общности до человечества. В их ряду особое место занимает нация, понимаемая как политическая общность людей, как органическое единство территории, населения и власти.

Онтологически национальная безопасность представляет собой органическое единство внешних условий жизнедеятельности людей, их внутреннего состояния, определяющего возможность и способность адекватного реагирования на возмущающие внешние воздействия, и практических действий по противодействию опасностям. При этом особо подчеркивается, что безопасность – не столько неизменное состояние объекта, сколько его способность развиваться и процветать в условиях конфликтов, неопределенности и риска. Она находится в органической взаимосвязи с его развитием и потому содержание безопасности значительно шире «социальной защищенности» и не сводится только к оборонным, аварийно-спасательным, охранам и т. п. усилиям.

Обеспечение региональной безопасности – система специальных мер, непосредственная деятельность и практические шаги, осуществляемые различными акторами и служащие предупреждению, локализации и устранению вызовов, опасностей и угроз личности, обществу и государству, а также минимизации рисков в их деятельности. Функционально оно включает: выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам региона, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации; создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности; управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях; осуществление системы мер по восстановлению нормального

функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации и др.

Обеспечение безопасности – задача не какого-либо одного государственного ведомства, службы и т. д. или определенной группы их. Она решается всей системой государственных органов, всеми звеньями и структурами экономики, различными институтами гражданского общества и бизнесом. Диссертант акцентирует внимание на том, что обеспечение безопасности не может быть эффективным, если осуществляется по наитию или в порядке непосредственного и оперативного реагирования на изменяющуюся ситуацию. Оно предполагает заблаговременную проработку опережающих мер по выявлению и прогнозированию факторов, могущих оказать неблагоприятное влияние на состояние или условия жизнедеятельности региона, определению путей и способов противодействия им.

Во втором параграфе – «Региональные параметры безопасности» – раскрываются природа и характер политического региона (субъекта Федерации), а также содержание и механизм обеспечения региональной безопасности. В организационном отношении региональная безопасность охватывает всю систему властно-правовых органов, а также используемых ими политико-правовых средств и способов, реализующих государственную функцию охраны интересов регионального сообщества, организаций и граждан от текущих и потенциальных угроз.

В диссертации подробно рассматривается соотношение национальной и региональной безопасности. Вторая является составной частью первой и, представляя собой ее подсистему, выступает относительно самостоятельным комплексным политико-правовым институтом в общей системе федеративной государственно-правовой организации. С одной стороны, благополучие отдельно взятого региона и всех их по отдельности является необходимым, но недостаточным для национальной безопасности. С другой стороны, на территории отдельно взятого региона национальную безопасность всей страны обеспечить невозможно.

В региональной безопасности необходимо выделять два взаимосвязанных, но различных вида – безопасность региона и безопасность в регионе. В первом случае речь идет о предотвращении, или нейтрализации, каких бы то ни было притязаний или претензий по отношению к региону как целостности со стороны других регионов, центральной власти, зарубежных сил. Во втором внимание акцентируется на сложном и противоречивом характере самого региона, формирование и функционирование которого постоянно генерируют проблемы, имеющие как внутри-, так и внерегиональный характер. В такой парадигме объектами безопасности выступают множество разных образований, составляющих региональное сообщество.

Этим определяется специфика обеспечения региональной безопасности. Во-первых, в сфере безопасности есть вопросы, решение которых возможно только на федеральном уровне. Во-вторых, составляющие Россию регионы (субъекты Федерации) заметно различаются между собой по многим параметрам, что обуславливает и наличие особых проблем в их жизнедеятельности, и необходимость особого подхода к решению общих проблем. В-третьих, безопасность страны порою обеспечивается за счет и вопреки интересам региона. В-четвертых, и безопасность региона, и безопасность в регионе обеспечиваются совместными и согласованными усилиями Центра, субъекта Федерации, муниципалитетов.

Таким образом, различные проблемы региональной безопасности могут решаться на субрегиональном, региональном, межрегиональном, национальном (общегосударственном) и международном уровнях. Любой регион России является неотъемлемой её частью. Поэтому, какое бы то ни было благополучие в регионе негативно сказывается на состоянии страны в целом. В то же время безопасность государства является условием безопасности составляющих его регионов.

В третьем параграфе – «Региональные угрозы личности, обществу, государству» – обосновывается, что будущее России во многом определяется единством её народов и

территорий, которое становится безальтернативным условием и важнейшим фактором их благополучия. Государственная целостность страны, социально-политическое единство многонационального народа, его духовная общность есть важнейшее условие прочности и жизнестойкости Российской Федерации.

Между тем, серьезной проблемой современной России, доставшейся в наследство от имперской и советской истории и усилившейся в годы реформ, является существенная асимметрия в развитии регионов. В то же время наделение территориально обособленных сообществ долей самоуправления придает им дополнительный стимул требовать большей автономии. В диссертации исследуются и на большом конкретно-историческом материале статистического и фактического характера раскрываются стратегические риски и угрозы России, исходящие из ее регионального многообразия.

Данные риски и угрозы связаны, прежде всего, с существенными диспропорциями в уровнях развития субъектов Российской Федерации, социально-экономическими различиями между ними. Имеющиеся диспропорции, деление регионов на донорские и дотационные затрудняет процесс создания социального сплоченного общества в масштабах всей страны. Более того, все это создает объективные предпосылки для социальной разобщенности, недовольства и нестабильности в кризисных условиях. Следует также особо отметить, что именно в проблемных регионах, интенсивнее, чем на других территориях, все заметнее начинает происходить перемещение приоритетов в социуме с удовлетворения духовных устремлений к простому удовлетворению физических потребностей. Это становится причиной деградации и маргинализации значительных слоев населения, криминализации всей системы общественных отношений, которая распространяется далеко за границы неблагополучных регионов.

Другой источник угроз, фактор, оказывающий негативное воздействие на состояние безопасности страны, связан с наличием в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов. Неблагоприятная экологическая ситуация в регионах России становится препятствием на пути устойчивого социально-экономического развития страны, ведет к ограничениям в размещении производств и инфраструктуры, потере конкурентоспособности российской продукции, росту социальной напряженности в регионах, усилению негативной роли экологического фактора в состоянии здоровья населения, сокращению продолжительности жизни, распространению экологически зависимых нарушений здоровья. В контексте исследуемой темы важно отметить, что экологические проблемы одних регионов создают угрозы не только им, но и ухудшают экологическое состояние соседних регионов, ослабляют национальную безопасность в целом.

Целый ряд если не угроз, то вызовов России связан со спецификой приграничных регионов. Они занимают узловое или транзитное положение в системе межгосударственных и межрегиональных связей и оказываются той «дверью», через которую проникают на территорию России враждебные ей включения, будь то нелегальные мигранты, контрабанда или наркотики, через которую незаконно вывозятся из страны стратегические ресурсы, материальные и культурные ценности. Кроме того, в приграничных регионах могут существовать проблемы, неизвестные внутренним регионам, такие, как, например, идентификация с этнически родственными группами сопредельного зарубежья, трансграничная социально-экономическая диффузия, ограничения хозяйственной и иной деятельности, служащие интересам создания необходимых условий для охраны границы. Своеобразный вызов национальной безопасности России исходит из приграничного сотрудничества, которое при неравных стартовых возможностях регионов может провоцировать центробежные настроения и тенденции.

Конфликтогенный потенциал несет в себе и сложный состав государства, федеративная форма его устройства. Федерализм всегда есть результат политического компромисса между центральным правительством и субъектами федерации. В их взаимоотношениях заметную роль играет региональный лоббизм. Региональные

лоббисты стремятся воздействовать на всю совокупность, прежде всего, экономических взаимоотношений: межбюджетные и налоговые отношения, экономическая помощь регионам, перераспределение материальных средств, пересмотр транспортных и таможенных тарифов и т. д.

Декларированное в Конституции исторически сложившееся государственное единство, единство системы государственной власти и экономического пространства, служащее фундаментом национальной безопасности, не является раз и навсегда данным состоянием. Регионализация же, призванная укрепить безопасность социума, его территориальных общностей, сама порождает новые угрозы. Именно поэтому политика обеспечения национальной безопасности должна строиться с учетом особенностей, интересов и возможностей регионов. Иными словами, неотъемлемым условием и важной частью обеспечения национальной безопасности является продуманная, действенная региональная политика.

Третья глава диссертации – «Региональная политика – действенный фактор и инструмент обеспечения национальной безопасности» – посвящена анализу того, какое значение для национальной и региональной безопасности имеют меры и усилия, направленные на социально-экономическое укрепление регионов, повышение их конкурентоспособности и одновременно – на более полную интеграцию в общероссийское социально-политическое пространство

В первом параграфе – «Определение региональной политики и ее субъекты» – рассматриваются региональная политика как социальное явление, механизм взаимодействия Центра и регионов, а также регионов между собой. Региональная политика предстает как многоплановый, многофакторный и многофункциональный феномен. Фактически все государственные действия в стране, обладающей четкой территориальной организацией, имеют региональное измерение. Основанием для артикуляции региональной политики служат пространственные, а не отраслевые параметры.

Последних же в ее содержании столь же много, что и граней, сфер общественной жизни – от вопросов местного значения до межрегионального, в том числе трансграничного сотрудничества и выполнения международных договоров Российской Федерации, от правового регулирования местного самоуправления до организации системы органов государственной власти. Уже в силу этого региональная политика не сводима к регулированию только экономической сферы и не ограничивается только экономическими рычагами. Она не является прерогативой только министерств экономического профиля, но выступает как комплексная система законодательных, организационных, финансово-экономических, информационных и других инструментов, служащих обеспечению устойчивого и сбалансированного развития субъектов Российской Федерации.

Региональная политика имеет ряд уровней реализации: государственную стратегию регионального развития, межрегиональную политику (уровень Федеральных округов), региональную политику субъектов Российской Федерации, политику местного самоуправления. Выделяя субъектов региональной политики по другому основанию, можно сказать, что ими являются органы федеральной и региональной государственной власти и органы местного самоуправления, структуры гражданского общества, бизнес-сообщество. Эти три группы акторов выступают как относительно целостные и, в известной мере, оппозиционные по отношению к двум другим, но неразрывно связанные с ними, политические институты и политические субъекты. Именно они (и различные группы внутри них) предстают как относительно самостоятельные акторы, жизнедеятельность и взаимодействие которых обуславливают и составляют региональную политику.

Именно учитывая многосубъектность региональной политики, Министерство регионального развития Российской Федерации, как говорится в Положении о нем, осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами

исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Во втором параграфе – «Цели и задачи региональной политики» – анализируются существующие точки зрения, формулируется и обосновывается авторская позиция по этому вопросу. Главное состоит в необходимости обеспечения юридического и фактического равноправия субъектов Российской Федерации, позволяющего каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и диверсификации экономики территорий. Реализация этой необходимости обеспечивается достижением соответствующих целей и задач. Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации предполагает: совершенствование и развитие системы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации; стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; выравнивание возможностей субъектов Российской Федерации по предоставлению публичных услуг. Формирование эффективного государства требует содействия развитию федеративных отношений и совершенствования принципов и механизмов разграничения полномочий между уровнями власти Российской Федерации, а также реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Единство этих двух, в известной мере, разноректорных целей создает сложную методологическую проблему их приоритетности. В конкретно-практическом преломлении она выражается в нередких противоречиях отраслевого и территориального интересов при определении задач и направлений развития региональных комплексов. То, что выгодно с позиций отдельных отраслей, действующих от имени и во имя государства, может не соответствовать интересам территориальной единицы, и наоборот. То, что представляется важным и ценным для одного региона, для других регионов может вести к ухудшению ситуации.

Найти единственно правильное и годное на все случаи жизни решение баланса федеральных и региональных интересов в принципе невозможно. Поэтому следует приветствовать начатую в стране разработку концептуальных и программных документов межрегионального и территориального планирования, создания комплексной системы контроля над рисками.

При этом диссертант придерживается вполне определенной позиции: региональная политика должна быть ориентирована на создание условий, при которых каждый субъект Федерации максимально использует свой внутренний потенциал и в меньшей степени претендует на государственную помощь.

Регионам необходимо найти и обосновать приоритетные экономические специализации, сформировать их в единые технологические цепочки, территориально-производственные комплексы и кластеры и на этой основе строить рациональную систему межрегионального разделения труда и сотрудничества. Выравнивающая и одновременно стимулирующая региональная политика должна быть направлена на постепенное расширение зон опережающего роста, формирование и развитие конкурентных преимуществ максимального числа регионов. Ее реалистичность и действительность зиждется на общероссийских и региональных мониторингах, дающих точную, надежную и своевременную информацию о происходящих в стране событиях, процессах и явлениях, и на прогнозировании и стратегическом планировании устойчивого развития Российской Федерации и каждого ее субъекта. Серьезным шагом в этом направлении является введение 11-ти критериев оценки деятельности региональной власти, принятых в 2012 году.

В-третьем параграфе – «Инструменты региональной политики» – анализируются и характеризуются ресурсы, средства и методы, с помощью которых реализуется региональная политика в области безопасности. В аналитических, методических,

организационных целях представляется целесообразным выявление и характеристика основных инструментов, с помощью которых разрабатывается и реализуется региональная политика в Российской Федерации. Их классификация может проводиться и проводится по разным основаниям.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленной Минэкономразвития, по целям управленческого воздействия они разделены на три группы: система мер, направленных на преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, повышение эффективности государственного, муниципального управления; формирование новых организационных структур, обеспечивающих экономическое развитие регионов (особые экономические зоны, технико-внедренческие зоны, технопарки и пр.); формирование в регионе благоприятных общеэкономических условий, улучшение инвестиционного климата и т. д.

Признавая правомерность и плодотворность этой и других классификаций, каждая из которых дает углубленное понимание тех или иных аспектов механизма региональной политики, диссертант предлагает собственное видение этой проблемы. В этой связи в работе выделяются и предметно раскрываются нормативно-правовые, статусно-ролевые, организационные, административные, кадровые, экономические, в том числе финансовые, ресурсные, инфраструктурные, медийные (информационные) и коммуникативные, научные и образовательные, секьюритологические инструменты региональной политики.

В четвертой главе – «Секьюритологические аспекты региональной политики» – анализируются состояние, проблемы и возможности региональной политики по формированию, развитию и укреплению фундаментальных основ безопасности, достижению устойчивого правового порядка, сохранению и утверждению духовно-нравственных ценностей.

В первом параграфе – «Правовые основы обеспечения региональной безопасности» – подчеркивается, что система обеспечения безопасности строится в определенном политико-правовом пространстве и осуществляется посредством определенных нормативно-правовых актов. На региональную безопасность «работают», ее обеспечению служат все источники федерального права. Кроме того, российские регионы, реализуя свои конституционные полномочия, в той или иной форме разрабатывают собственные доктринальные и нормативные документы, регулирующие отношения в этой области.

В основном правовая база по вопросам региональной безопасности сформирована. Вместе с тем, есть целый ряд моментов, которые определяют необходимость ее совершенствования и конкретизации применительно к различным уровням и сферам обеспечения региональной безопасности. Еще остается комплекс серьезных проблем, требующих оперативного вмешательства и разрешения.

Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года ни регион, ни муниципалитет не позиционируются как объекты национальной безопасности. Роль региона в формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности ограничена взаимодействием с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента и Правительства в этой области, а также федеральных программ, планов и директив в области военной безопасности Российской Федерации. Об участии органов местного самоуправления в реализации политики национальной безопасности говорится всего трижды: в связи с обеспечением безопасности жизнедеятельности населения в чрезвычайных ситуациях, координацией их деятельности с органами государственной власти, предпринимательским сообществом и институтами гражданского общества в интересах ослабления диспропорций в уровнях развития субъектов Российской Федерации и реализации принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях мер, направленных на развитие региональной экономики и социальной сферы.

Проведенный нами анализ приводит к выводу о необходимости кодификации законодательства по проблемам безопасности. Она, как считает автор диссертации, подвигнет к созданию новых нормативно-правовых актов, содержащих в себе гармонизированные и взаимосвязанные нормы, придаст разработке законодательных актов продуманный, научно обоснованный системный характер, выведет ее из-под влияния конъюнктурных обстоятельств и волюнтаристского давления лоббистских групп, уточнит и конкретизирует распределение полномочий по вопросам безопасности между разными ветвями и уровнями власти. В этой связи автор формулирует ряд рекомендаций концептуального толка, нацеленных на совершенствование существующего законодательства.

Во втором параграфе – «Регион – объект государственной политики национальной безопасности» – автор отмечает решающую роль государства в секьюритологическом обеспечении жизнедеятельности регионов. В поддержании и укреплении региональной безопасности государство участвует трояким образом. Решая задачи по всестороннему обеспечению и реализации национальных интересов страны, защищая на международной арене весь комплекс национальных интересов, оно держит в поле зрения не только общие интересы Российской Федерации, но и все разнообразие внутренних региональных и этнокультурных ценностей. Мощный федеральный центр способен не только аккумулировать ресурсы, но и защищать регионы от мировых экономических катаклизмов, способствовать повышению конкурентоспособности, укреплять социально-экономические возможности оперативного реагирования на возникающие вызовы и угрозы внешнего и внутреннего характера.

Тем не менее, все федеральные ведомства действуют не в вакууме, не в абстрактной федерации, а на территории конкретных регионов, они составляют пространство, на котором разворачивается деятельность сил и средств национальной безопасности. Именно поэтому все они либо строятся по территориальному принципу, либо имеют региональные подразделения. Именно поэтому специфической формой федерального участия в обеспечении региональной безопасности является проекция задач обеспечения национальной безопасности на уровень региона.

Еще одной формой федерального участия в обеспечении региональной безопасности являются специальные (адресные) меры, направленные на устранение затяжных проблем, внезапно возникших угроз, чрезвычайных ситуаций в конкретном регионе. В данном случае следует говорить о том, что регион выступает объектом государственной политики обеспечения национальной безопасности.

В третьем параграфе – «Место и роль региона в разработке и реализации политики национальной безопасности» – выявляются причины, исследуются механизмы и формы включения субъектов федерации в разработку и реализацию политики национальной безопасности.

Само существование политического региона предполагает свой набор «претензий» к внешнему миру и потому – определенную оппозицию по отношению к нему и действующим в нем силам. Будучи частью иерархизированной политической системы, у региональных властей в сфере безопасности есть вопросы совместности с Российской Федерацией компетенции. Вместе с тем, в жизнедеятельности территориальных сообществ возможны проблемы, оперативное и эффективное урегулирование которых из центра невозможно и/или нецелесообразно. Своеобразные природные, геополитические, экономические, этнокультурные и иные факторы конкретного региона могут быть источником опасностей, которых не знают другие территории. Противодействие им, урегулирование порождаемых или связанных с ними проблем, если или пока они не приобретают национальный масштаб, становится задачей органов власти и управления именно и только данного субъекта Федерации.

В силу этих обстоятельств политические регионы, их различные структуры и институты выступают субъектами обеспечения собственной безопасности и участвуют в решении общих задач по обеспечению национальной безопасности. Документальным

свидетельством существования региональных систем безопасности и их политико-правовой определенности служат концепции, стратегии, доктрины и другие акты, относящиеся к обеспечению безопасности и устойчивого развития субъекта Федерации, города, муниципии в условиях возможных внешних и внутренних опасностей и угроз.

Организационную основу региональной системы безопасности составляют учрежденные в системе органов исполнительной власти структуры, специально предназначенные для обеспечения безопасности в регионе. Их статус, полномочия, функции субъекты Федерации определяют самостоятельно, поэтому они разнятся от региона к региону. Возникновение неизвестных ранее проблем, новых вызовов и опасностей и/или разработка новых средств и методов противодействия им, может сделать возможным и необходимым учреждение новых организационных структур или же реформирование существующих.

Регион двояким образом участвует в разработке и реализации общегосударственной политики национальной безопасности. Во-первых, органы власти субъектов Федерации и/или их представители являются активными участниками разработки основных направлений обеспечения безопасности, определения его приоритетных задач и путей их решения. Во-вторых, регион участвует в федеральных мероприятиях по обеспечению безопасности, осуществляемых на территории области. Особенностью многих из действующих федеральных законов по исключительным предметам ведения РФ в области национальной безопасности является наделение исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления отдельными полномочиями.

В заключении подводятся основные итоги и формулируются главные выводы проведенного исследования.

Основные идеи и положения диссертационного исследования изложены автором в серии публикаций автора. Наиболее существенные из них:

Монографии и брошюры

1. Полосин А.В. Политический регион: опыт операционализации и концептуализации понятия. М.: Изд-во МГУ им. Ломоносова, 2009. – 200 с.
2. Полосин А.В. Регион в системе национальной безопасности Российской Федерации (теоретико-методологические проблемы). М.: 2010 – 254 с.
3. Полосин А.В. Обманывать нельзя врать: Научно-популярное издание. М.: Изд-во Европа, 2007. – 143 с.
4. Полосин А.В., Дубяга В.Ф. и др. Законы расщепленного общественного. Некритично. М.: Изд-во Европа, 2007. – 297 с. (авторский вклад не определен).

II. Публикации в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией

5. Полосин А.В. К вопросу о модели федерализма и безопасности современной России // Безопасность Евразии, 2009, № 3. С. 413-415.
6. Полосин А.В. Регион в системе национальной безопасности Российской Федерации // Безопасность Евразии, 2009, № 3. С. 347-354.
7. Полосин А.В. Региональная безопасность: проблемы институционализации // Вестник Военного университета, 2009, № 3 (19). С. 33-37.
8. Полосин А.В. Региональная безопасность // Безопасность Евразии, 2009, № 4. С. 402-408.
9. Полосин А.В. Региональное измерение национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Военного университета, 2009, № 4 (20). С. 42-47.
10. Полосин А.В. Институциональные рамки региональной безопасности России // Власть, 2009, № 10. С. 90-93.
11. Полосин А.В. Определение региональной политики и ее субъекты // Вестник Московского университета. Сер. 12, Политические науки, 2011, № 1. С. 42-58.

III. Другие публикации по теме исследования

12. Полосин А.В. Регион в системе национальной безопасности Российской Федерации // Смысл Великой победы. М.: Бизнес и книга, 2010. С. 805-812.
13. Полосин А.В., Барклянский Ю.А., Клементьева А.Я., Лелеко И.М., Кузина Е.В. Проект создания системы анализа и прогнозирования социально-политической ситуации в регионах Российской Федерации: Методические и организационные аспекты // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 6. Часть 2. Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. М.: ИНИОН РАН. 2011. С. 67-70.
14. Полосин А.В., Барклянский Ю.А., Гречишников С.Е. Проект создания системы анализа и прогнозирования социально-политической ситуации в регионах Российской Федерации: Методологическое обоснование // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 6. Часть 2. Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. М.: ИНИОН РАН. 2011. С. 517-520.
15. Барклянский Ю.А., Клементьева А.Я., Полосин А.В. Характеристики среднего класса по результатам социологических опросов в регионах России // Регионы России: Стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития. Труды Седьмой международной научно-практической конференции / РАН. ИНИОН. М., 2011. Ч. 2. С. 49-56.

Напечатано в Типографии на Брестской
ООО "Диалог", 123056, г. Москва, ул. 2-я Брестская, д. 39, стр. 3,
ИНН: 7705928320 КПП: 771001001
Подписано в печать «25» апреля 2013 г.
Формата А5 (148х210мм)

Тираж 100 экз. Заказ № 1226 от 25.04.13