

*На правах рукописи*

**МИХАЙЛОВ ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

**МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ СРЕДСТВАМИ МЧС  
(политологический анализ)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы  
и технологии

**Автореферат  
на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики  
Северо-Кавказской академии государственной службы

**Научный руководитель:** заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
доктор политических наук, профессор  
Понеделков Александр Васильевич

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
Бакушев Валерий Владимирович  
доктор философских наук, профессор  
Добаев Игорь Прокопьевич

**Ведущая организация:** Ростовский государственный университет

Защита состоится «3» июля 2006 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно познакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «2» июня 2006 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присыпать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

 Агапов А.К.

## I. Общая характеристика работы

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Потребность в безопасности принадлежит к числу базисных мотивационных механизмов человеческой жизнедеятельности<sup>1</sup>. Ш. Монтескье в своей фундаментальной работе "О духе законов" (1748 г.) заметил, что безопасность – первая форма свободы.

В наши дни, как пишет известный британский исследователь Энтони Гидденс: «Как для дилетанта, так и для эксперта постоянным и неизбежным опытом становится мышление в терминах риска»<sup>2</sup>. Достаточно показательно, что в период с 1980 по 2000 год произошло более половины всех технологических катастроф, случившихся в XX в., в результате чего погибло более трети людей от общего числа погибших в катастрофах за тот же период<sup>3</sup>.

Распад СССР и последовавшие за ним разрушение экономических и социальных институтов, массовая безработица, социальная неустроенность, подавленность психики – все это привело, в конечном счете, к производству «энергии распада» (бездомные, беженцы, вынужденные переселенцы, криминальные сообщества)<sup>4</sup>. В современной России ежегодно происходит более 260 тыс. пожаров, в результате которых гибнет более 13,5 тыс. человек, получают травмы свыше 14 тыс. человек, прямой ущерб превышает 1,5 млрд руб<sup>5</sup>. Наблюдается существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экосистем<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См.: Маслоу А. Мотивация и личность. СПб., 2001.

<sup>2</sup> Giddens A. Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age. Cambridge, 1991. P. 32.

<sup>3</sup> См. Бабосов Е.М. Катастрофы: социальный анализ. Минск, 2002. С. 12.

<sup>4</sup> См. Яницкий О.Н. Россия: экологический вызов (общественные движения, наука, политика). Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002.

<sup>5</sup> См.: Микеев А.К. Социально-экономическая оценка риска пожаров как чрезвычайных ситуаций //Риск в социальном пространстве. М., 2001. С. 138.

<sup>6</sup> См.: Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 19. 12. 1991 //Ведомости Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 457.

В этой связи политологический анализ системы обеспечения национальной безопасности отражает потребность общества в теоретических знаниях, необходимых как для развития правового государства, так и для становления гражданского общества. Сегодня проявляются тенденции ухода от мировоззренческой установки на «прогресс любой ценой»<sup>1</sup>. В обществе происходит осознание необходимости учета многочисленных факторов возникновения или усиления риска в результате непреднамеренного побочного эффекта либо «эффекта бumerанга» человеческих действий (например, экологическая опасность как следствие индустриализации; преступность и правонарушения как продукт порочной социализации; новые «болезни цивилизации», которые связаны с профессиями или стилем жизни, типичными для современного общества, изменением условий международного сотрудничества и т.д.)<sup>2</sup>.

Существующей теории обеспечения национальной безопасности не достает адекватных подходов к реагированию на новые угрозы и опасности. На региональном уровне мероприятия по повышению уровня безопасности разрабатываются и осуществляются, в основном, опираясь на эмпирически накопленный опыт, при этом незадействованными остаются многие человеческие и иные ресурсы. Требует переосмысления соответствие существующего законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности современным политическим и социальным требованиям. Все вышеуказанное подчеркивает актуальность затронутой в диссертационном исследовании проблематики.

*Степень разработанности проблемы.* В отечественной научной и публицистической литературе в последние годы получили признание разработки по социальному-экономическим, политическим, экологическим рискам<sup>3</sup>, социологии<sup>4</sup> и политологии обеспе-

<sup>1</sup> Маркович Д. Социальная экология. М., 1997. С. 220.

<sup>2</sup> См. напр.: Исаев К. «Общество риска» в условиях глобализации // Социологические исследования. 2001. № 12. С. 15-20.

<sup>3</sup> См. напр.: Яницкий О.Н. Социология риска. М., 2003.

<sup>4</sup> См. Кузнецов В.Н. Социология безопасности. М.: Книга и бизнес, 2003.

чения национальной безопасности<sup>1</sup>. В исследованиях Быкова А. А., Мурзина Н.В., Порфириева Б.Н. проанализированы уровни управления риском, принципы, механизмы и методы решения задач обеспечения приемлемого риска, рассмотрено правовое и организационно-экономическое регулирование природно-антропогенных рисков<sup>2</sup>. В качестве определения риска воспользуемся дефиницией, предложенной американским политологом Дж. Брэдбери, в соответствии с которой *risk* определяется как «продукт вероятности возникновения опасности и серьезности (масштаба) ее последствий»<sup>3</sup>.

Вопросы, связанные с определением, характером восприятия экологического риска получили отражение в работах Абалакова А.Д., Бондарчук Е.В., Никаноровой Е.В.<sup>4</sup>. Так, в работе Никаноровой Е.В. проведен сравнительный анализ традиционной и постсовременной моделей анализа экологического риска, различающихся оценками ситуаций риска, участием или неучастием в процессе оценки отчужденных экспертов, степенью объективностью результатов анализа. Проблематика угроз национальной безопасности на морском транспорте изучалась А.Т. Забурунновым<sup>5</sup>. Научно-методические и политтехнологические подходы к обеспечению на-

<sup>1</sup> См. Кортунов С.В. Становление политики безопасности: Формирование политики национальной безопасности России в контексте проблем глобализации. М.: Наука, 2003.

<sup>2</sup> См.: Быков А.А. Теория и методы управления риском чрезвычайных ситуаций //Риск в социальном пространстве М., 2001.; Быков А.А. Мурzin Н.В. Проблемы анализа безопасности человека, общества и природы. М., 1995.; Порфириев Б.Н. Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики. М., 1991.; Его же. Управление риском (на примере природных рисков) //Риск в социальном пространстве. М., 2001 и др.

<sup>3</sup> Bradbury J. The Policy Implications of Different Concepts of Risk // Science, Technology & Human Values. 1984. Vol. 14. No 4. P. 382.

<sup>4</sup> Абалаков А.Д. Экологические риски и опасность в природопользовании // География и природные ресурсы. 2000. № 2.; Бондарчук Е.В. Как управлять риском. Экология в шкале ценностей современного общества // Евразия. Природа и люди. 1997. № 4.; Никанорова Е.В. Анализ риска: социально-экологический аспект //Медицина труда и промышленная экология. 1999. № 3.

<sup>5</sup> См. Забуруннов А.Т. Терроризм на морском транспорте как политическая угроза национальной безопасности. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005.

циональной безопасности России в XXI веке, разработаны, в частности Буркиным А.И., Возжениковым А.В., Синеок Н.В.<sup>1</sup>

Исторический аспект адаптации российского общества к природно-антропогенным рискам Мягковым С.М. и Шныпарковым А.Л.<sup>2</sup> В работах ученых показана взаимосвязь между этапами усиления российского государства и периодами роста-спада чрезвычайных ситуаций в обществе. Современные принципы адаптации и управления экологическими рисками в российском обществе в контексте деятельности Министерства чрезвычайных ситуаций Российской Федерации (МЧС) нашли отражение в исследованиях Гринина А.С., Журавлева В.П., Измалкова А.В., Измалкова В.И., Новикова В.Н., Пущенко С.Л., Яковлева А.М. и других, проанализировавших историю формирования, организационную структуру и специфику деятельности МЧС России<sup>3</sup>.

Само понятие «риск» и его пересечение на социально-экологической проблематике в настоящее время получило широкое распространение в трудах отечественных и зарубежных социологов. В 1994 г. на Всемирном социологическом конгрессе в Билефельде (Германия) проблематика риска была заявлена в пленарных докладах У. Бека и Э. Гидденса в связи с обсуждением проблем глобализации. Если рассуждения У. Бека базируются на теории модернизации: ученый обосновывает процесс перехода к эпохе риска как объективную историческую необходимость, как результат действия механизмов глобализации, то Э. Гидденс, напротив, считает риск одной из четырех атрибутивных черт «высокой современно-

<sup>1</sup> См. Буркин А.И., Возжеников А.В., Синеок Н.В. Национальная безопасность России. М.: Издательство РАГС, 2005.

<sup>2</sup> См. Мягков С.М. География природного риска. М., 1995.; Мягков С.М., Шныпарков А.Л. История стихийных бедствий в России в XII-XIX веках // Вестник МГУ. Серия 5. География. 1997. № 6.

<sup>3</sup> См. Гринин А.С., Новиков В.Н. Экологическая безопасность. Защита территорий и населения при чрезвычайных ситуациях. М., 2002.; Журавлев В.П., Пущенко С.Л., Яковлев А.М. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях. М., 1999.; Измалков В.И., Измалков А.В. Техногенная и экологическая безопасность и управление риском. М., 1998.

сти», отмежевываясь при этом от теории модернизации и постмодернизма<sup>1</sup>.

Подход У. Бека разделяет известный российский социолог О.Н. Яницкий, широко использующий исследовательскую парадигму У. Бека применительно к России. Свои исследовательские изыскания по вопросам риска российский ученый обобщил в монографии «Социология риска», рассмотрев в ней изменения в различных сферах общества, трансформацию социального порядка и формирование новых общностей под воздействием производства и распространения рисков, уделив особое внимание воздействию рискогенной среды на планы и структуры индивидуального поведения<sup>2</sup>.

В последние годы получает развитие такое связанное с безопасность направление как секьюритология<sup>3</sup>, проводятся исследования связанные с обеспечением безопасности отдельно взятых предприятий тех или иных отраслей народного хозяйства<sup>4</sup>. Делаются попытки разработки теоретических моделей позволяющих упорядочить знания о циклах кризисов<sup>5</sup>, порядке и хаосе в развитии социальных систем<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000.; Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность // Теория и история экономических и социальных институтов и систем. М., 1994. Вып. 5.; Мозговая А.В. Социология риска: возможности синтеза теории и эмпирического знания // Риск в социальном пространстве. М., 2001.

<sup>2</sup> См. Яницкий О. Н. Социология риска. М., 2003.

<sup>3</sup> См. Ярочкин В.И. Секьюритология - наука о безопасности жизнедеятельности. М., 2000.

<sup>4</sup> См.: Пучков С.И., Кузнецов С.А. Управление системой безопасности фирмы: практическое руководство к действию. М., 2001; Ващекин Н.П., Дзлиев М.И., Урсул А.Д. Безопасность предпринимательской деятельности. М., 2002.

<sup>5</sup> См. Яковец Ю.В. Циклы. Кризисы. Прогнозы. М., 1999.

<sup>6</sup> См. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем (Синергетика и теория социальной самоорганизации). СПб., 1999; Капица С.П., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика и прогнозы будущего. М., 1997; Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Синергетика: начала нелинейного мышления // Общественные науки и современность. 1993. № 2. С. 38–51.

Большой вклад в развитие теории безопасности внесли Э.Т. Агаев, М.Г. Анохин, А.Г. Арбатов, О.А. Бельков, И.С. Даниленко, А.А. Деркач, А.П. Дмитриев, М.Б. Горный, Н.Р. Маликова, В.Л. Манилов, Г.В. Осипов, И.Н. Панарин<sup>1</sup>, В.Ф. Пирумов, С.И. Пучков, С.А. Кузнецов, С.М. Рогов, В.М. Родачин, С.В. Степашин, А.Ю. Сунгуров, О.Н. Соболев, Э.Г. Шевелев, А.С. Щербаков и другие.

Важный вклад в разработку концептуальных положений методологии осмысления внутренних угроз национальным интересам, их прогнозированию, разработке мер по снижению связанных с безопасностью рисков внесли Г.А. Аванесов, Ю.Е. Аврутин, С.В. Бородин, Л.Д. Глухман, А.И. Гуров, И.П. Добаев, А.Г. Диденко, А.С. Емельянов, В.Н. Коновалов, С.А. Кислицин, В.В. Лунев, Г.К. Мишин, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.П. Таранцов, К.Б. Тикунов, Л.Л. Хоперская, Д.Ю. Шапсугов, О.Н. Яницкий и ряд других политологов.

*Объект исследования* – региональный уровень обеспечения национальной безопасности как социально-политическое явление.

*Предмет исследования* – механизмы повышения эффективности регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС.

*Целью исследования* является теоретическое осмысление специфики повышения эффективности функционирования механизмов обеспечения регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС.

#### *Задачи исследования:*

- оценить действующие законодательные нормы в сфере обеспечения эффективности функционирования регионального уровня национальной безопасности, в контексте соответствия современным требованиям;

---

<sup>1</sup> См. Панарин И. Информационно-психологическое обеспечение безопасности России. / Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. д. полит. наук. М., 1997.

- проанализировать необходимость разработки межгосударственных актов по вопросам, затрагивающим порядок ликвидации последствий техногенных катастроф на приграничных территориях;
- проанализировать роль профессионализма в вопросах обеспечения национальной безопасности на региональном уровне предотвращения ЧС;
- оценить возможность привлечения для совершенствования системы экспертных оценок принимаемых нормативных правовых актов сфере национальной безопасности на уровне регионов структур гражданского общества;
- рассмотреть влияние передачи части функций МЧС структурам местного самоуправления на повышение эффективности обеспечения национальной безопасности на региональном уровне;
- обосновать необходимость разработки системы безопасности городской среды обитания.

*Теоретико-методологическая основа исследования.* Угрозы национальной безопасности по тексту диссертации автором были рассмотрены в русле концепций С. Хантингтона о политическом порядке. При анализе процессов в территориальных сообщества автор диссертации исходил из концепции политического участия, понимаемого как осознание человеком его гражданского долга, социальной идентичности с группой, к которой индивид себя причисляет, и права оказывать влияние на ход политических событий. Диссертационное исследование выполнено на базе классической теории политических институтов, ориентированной на многомерный и многофакторный анализ (Э. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Парсонс, М. Дюверже). В качестве концептуального подхода выбран системный анализ (Г. Лассуэл).

В качестве базового теоретического инструмента позволяющего проанализировать роль профессионализма в вопросах обеспечения национальной безопасности на региональном уровне предотвращения ЧС, автором диссертации выбран концепт известного американского социолога Толкотта Парсонса и разработанной этим

американским ученым системы действия. Кроме того, автором диссертации использовалась концепция институциональных матриц, по тексту диссертации примененная в разрезе теоретически разработок отечественного исследователя С.Г. Кирдиной.

При анализе рисков и угроз автор ориентировался на соответствующие теоретические У. Бека и Э. Гидденса. Кроме того, при анализе указанных процессов были использованы методологические предпосылки, лежащие в основе концепции «Общества всеобщего риска» сформулированные в работах О.Н. Яницкого.

*Эмпирическую базу* для авторских оценок и обобщений составляют результаты вторичного анализа публикаций исследований отечественных и зарубежных политологов, результаты социологических исследований, собственные данные деятельности структур МЧС.

*Научная новизна диссертации* состоит в следующем:

- установлено, что Закон РФ "О безопасности" не отвечает современным требованиям и нуждается в пересмотре с учетом изменившихся экономических и политических реалий;
- обоснована необходимость разработки межгосударственных модельных нормативных актов, связанных с оперативным информированием о чрезвычайных ситуациях, а также совместной деятельности по мониторингу и уменьшению последствий загрязнения окружающей среды на приграничных территориях;
- установлено существование дисфункциональных различий уровней профессионализма в вопросах обеспечения национальной безопасности на региональном уровне предотвращения ЧС между сотрудниками МЧС и представителями муниципальных образований;
- предложено для совершенствования системы экспертных оценок принимаемых нормативных правовых актов сфере национальной безопасности на уровне регионов привлекать структуры гражданского общества;

- установлено, что передача части функций МЧС структурам местного самоуправления временно привела к снижению эффективности обеспечения национальной безопасности на региональном уровне. Для уменьшения негативных последствий предложено консолидировать ресурсы в рамках самоуправляемых ассоциаций местного самоуправления;

- обоснована необходимость разработки системы безопасности городской среды обитания, в рамках которой были бы учтены угрозы и риски национальной безопасности на уровне регионов и муниципальных образований.

*Основные положения диссертации, выносимые на защиту:*

1. В настоящее время в основном завершено формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей различные направления деятельности по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Указанная правовая база носит системный характер. Вместе с тем, основополагающий Закон РФ "О безопасности", хотя и был законодателями несколько раз откорректирован, тем не менее, не отвечает современным требованиям и нуждается в пересмотре с учетом изменившихся экономических и политических реалий (в том числе с учетом произошедших на глобальном и региональных уровнях политико-социальных трансформаций).

2. Периодически происходящие техногенные катастрофы в государствах граничащих с Россией, делают актуальной разработку международных актов, связанных с оперативным информированием о чрезвычайных ситуациях, совместной деятельности по мониторингу и уменьшению последствий загрязнения окружающей среды. Для этого представляется целесообразным разработка модельных нормативных актов, которые могли бы быть положены в основу соответствующих межгосударственных соглашений, в которых необходимо учитывать, в частности, политico-экономические интересы приграничных российских территорий.

3. В рамках структур МЧС выстроена система воспроизведения культуры профессиональной деятельности. В тоже время при ликвидации последствий ЧС принимают участие муниципальные и

региональные структуры, сотрудники которых не включены в систему непрерывного образования в вопросах обеспечения национальной безопасности. Возникающие противоречия между уровнями профессионализма снижают эффективность осуществления мероприятий по обеспечению национальной безопасности.

4. В российском обществе появился социальный заказ на совершенствование системы экспертных оценок принимаемых нормативных правовых актов на предмет их соответствия стратегическим интересам и возможностям адекватного реагирования на угрозы, а также экспертных оценок угроз национальной безопасности на региональном и муниципальном уровнях. В этих целях предложено привлекать не только научные организации МЧС России, но и независимые исследовательские структуры формирующегося гражданского общества.

5. В процессе проходящей в стране реформы местного самоуправления часть функций МЧС была передана региональным властям и муниципальным образованиям, что увеличило нагрузку на соответствующие бюджеты и понизило эффективность осуществления госзакупок необходимого для обеспечения безопасности оборудования и расходных материалов. В том случае, если самоуправляемые ассоциации муниципальных образований возьмут на себя координирующие функции в сфере госзакупок, это может привести к более эффективному расходованию средств выделяемых на обеспечение безопасности жизнедеятельности.

6. Проведение реформирования местного самоуправления и ЖКХ необходимо дополнить разработкой целостной государственной системы безопасности городской среды обитания. Разработка указанной системы позволит добиться повышения эффективности обеспечения регионального уровня национальной безопасности.

*Научно-практическая значимость исследования.* Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории безопасности и регионального развития, при выработке концепций национальной безопасности на уровне регионов страны, при осуществлении полито-

логического анализа деятельности связанной с предотвращением и ликвидаций последствий чрезвычайных ситуаций.

*Апробация работы.* Результаты исследования докладывались на конференциях: «Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства в современной России» (Ростов н/Д., 2004); «Инновации в местном самоуправлении: Юг России в контексте национального и европейского опыта» (Ростов н/Д., 2005), а также на ряде ведомственных семинаров и совещаний в гг. Москве и Ростове н/Д в 2005-2006 гг., были опубликованы брошюре, статьях и тезисах научных докладов общим объемом 3,3 п.л. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы.

*Структура работы.* Диссертация состоит из введения, трех глав (включающих восемь таблиц) и заключения. Общий объем текста диссертационного исследования составляет 146 страниц. Список литературы содержит 161 название.

## II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В *первой главе* – «Теоретико-методологические основы эффективности обеспечения регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС» автором диссертации рассмотрены теоретико-методологические основы обеспечения регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС. Речь идет не только методологии исследования, но и о многообразии факторов оказывающих влияние на изучаемое явление, выстро-

енности правовой основы связанной с безопасностью в контексте практик политического действия, а также возникающих на региональном уровне проблем, связанных с обеспечением экологической безопасности населения приграничных регионов страны.

Для решения вышеуказанных исследовательских задач в методологическом плане при рассмотрении функционирования регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС соискателю представляется целесообразным использовать конфликтный подход к изучаемому явлению (Дарендорф Р., Козер Л.<sup>1</sup>), в соответствии с которым источником изменений в обществе, является конфликт между группами, отстаивающими свои материальные или идеальные интересы. Автор диссертации солидарен с отечественным политологом М.Г. Миронюком, который считает, что именно «доминирующая в обществе политическая культура фактически определяет пределы модернизации социума, степень «приживляемости» заимствованных федеративных образцов и институтов»<sup>2</sup>, в том числе и в вопросах обеспечения безопасности жизнедеятельности на уровне регионов и отдельно взятых муниципальных образований.

Угрозы национальной безопасности по тексту диссертации нами диссидентом рассматриваются в русле концепций С. Хантингтона о политическом порядке. Политический порядок рассматривался этим известным западным политологом как совместная деятельность и общение людей, строящиеся на договоре и долге, рациональности и целеполагании, соперничестве и конфликте, и лишь затем быть конкретизирован в концептах исторического, темпорального, эндогенного, нормативного, демографического и символического порядков<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. Козер Л. Функции социального конфликта. М., 2000; Дарендорф Р. Тропы из утопии. М., 2002.

<sup>2</sup> Миронюк М.Г. Человеческое измерение федерализма. Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России // Политические исследования. 2003, № 3. С. 104.

<sup>3</sup> См. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004.

Применительно к рассматриваемой в диссертации проблематике соискатель констатирует, что основные положения политического порядка в контексте угроз национальной безопасности сформулированы в утвержденной в январе 2000 г. Президентом РФ Концепции национальной безопасности РФ. Этот основополагающий документ содержит перечень ряда сфер деятельности по обеспечению национальной безопасности.

Как известно, политическое действие в значительной мере определяется правовыми правилами. В настоящее время нормативно-правовая база, регламентирующая различные направления деятельности МЧС, составляет более 60 законодательных актов, свыше 120 постановлений Правительства Российской Федерации, а также около 300 ведомственных приказов, положений и инструкций. В числе важнейших из указанных актов правового регулирования Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и определяет принципы построения, состав сил и средств функциональной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС) Федеральных структур.

Наряду с этим в субъектах РФ принято 59 законов и более 900 нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность РСЧС. Последнее достаточно показательно, поскольку речь идет о региональном уровне обеспечения национальной безопасности. Сегодня необходимо определить приоритеты и перспективы законодательного обеспечения национальной безопасности, усовершенствовать систему экспертных оценок принимаемых нормативных правовых актов на предмет их соответствия стратегическим интересам и возможностям адекватного реагирования на угрозы по отношению к нашей стране<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Бабакин А. Требуется коренная переделка Законодательство по обеспечению нацбезопасности безнадежно устарело // Независимое военное обозрение. 2005. 08.04.

В современной России опасные природные явления по числу вызванных ими природных чрезвычайных ситуаций за последние 15 лет распределены следующим образом: наводнения (36%), ураганные ветры и смерчи (20%), сильные или особо длительные дожди (15%), землетрясения (8%), сильные снегопады и метели (8%), оползни, обвалы (4%), цунами, лавины, сели, морозы, гололед, карст, провалы (менее чем по 2%)<sup>1</sup>.

По тексту главы автор диссертации рассматривает возможности использования для анализа политических процессов такого методологический инструмент как концепция институциональных матриц, а также анализирует возможность применения к изучаемым процессам обеспечения национальной безопасности на уровне регионов страны теоретических концептов У. Бека, Н. Лумана, Э. Гидденса и ряда других исследователей. В числе первоочередных мер государственной политики обеспечения регионального уровня национальной безопасности средствами МЧС должны находиться:

- разработка и реализация правовых, научно-технических и экономических норм, связанных с повышением устойчивости функционирования организаций;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС;
- прогнозирование и оценка возможных аварийных ситуаций на объектах строительного комплекса, а также выработка конкретных мер по их предупреждению.

В настоящее время Российская система предупреждений и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС) объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территории от ЧС. В качестве основных задач РСЧС рассматриваются следующие:

---

<sup>1</sup> См.: Акимов В. А., Новиков В. Д., Радаев Н. Н. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски. М., 2001. С. 283.

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от ЧС;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение ЧС, повышение устойчивости функционирования объектов в чрезвычайной ситуации;
- обеспечение готовности органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации ЧС;
- сбор, обработка и выдача информации по вопросам защиты населения и территорий при ЧС;
- подготовка населения к действиям в условиях ЧС;
- прогнозирование и оценка социально-экономических, а также экологических последствий ЧС;
- создание резервных финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС и их последствий;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий при ЧС;
- ликвидация или локализация последствий чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС и непосредственно лиц, участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территории от ЧС<sup>1</sup>.

Во второй части главы диссертант на конкретном примере загрязнения реки Амур продуктом техногенной катастрофы на китайском химическом заводе рассматривает необходимость выработки соответствующих международных соглашений, отсутствие которых на сегодняшний день является серьезным препятствием для устранений последствий ЧС в некоторых приграничных регионах стра-

---

<sup>1</sup> См.: Гринин А. С., Новиков В. Н. Экологическая безопасность. Защита территории и населения при чрезвычайных ситуациях. М., 2002.

ны. При этом автор диссертации в качестве основного методологического инструмента использует конфликтный подход к изучаемому явлению.

Соискатель высказывает убеждение, что пример рассматриваемой им техногенной катастрофы не единичен, соответственно, необходимо ставить вопрос о масштабах угроз национальной безопасности связанных с загрязнением окружающей среды на уровне приграничных регионов России. На его взгляд, такого рода проблемы в контексте страхования наносимого ущерба должны решаться превентивно на международном уровне, в частности, на уровне международных организаций таких как, к примеру, ООН. Только в таком случае станет возможным вести речь о возникновении новой политической реальности в вопросах нейтрализации угроз окружающей среде.

Основным содержанием *второй главы* диссертационного исследования «Профессионализм как фактор снижения последствий рисков и угроз на региональном уровне национальной безопасности» является рассмотрение профессионализма как фактора снижения последствий рисков и угроз на региональном уровне национальной безопасности. При этом соискателем осуществлены как анализ политической компоненты повышения квалификации сотрудников МЧС, так и анализ возможности привлечения к аналитической деятельности связанной с обеспечением проблематики национальной безопасности акторов, ранее не задействованных в этих процессах.

В качестве базового теоретического инструмента позволяющего проанализировать роль профессионализма в вопросах обеспечения национальной безопасности на региональном уровне предотвращения ЧС, автором диссертации выбран концепт известного американского социолога Толкотта Парсонса. Т. Парсонс симпатизировал им же созданному типу профессионального человека, озабоченного альтруистическим выполнением своих обязанностей перед обществом, что применительно к деятельности по предотвращению и ликвидации последствий ЧС является не только идеаль-

ным веберовским типом, но реалиями повседневности сотрудников МЧС.

Кроме того, профессионалы органично встраиваются в парсоновское понимание системы действия. Как известно, Т. Парсонс предлагал четырехфункциональную общую систему действия, в которой заключено выполнение функции сохранения и воспроизведения образца (культурная подсистема), целедостижения (политическая подсистема), адаптации (экономическая система), интеграции (интегративная система или социetalное сообщество). Профессионалы вполне органично сочетают в себе влияние культурной системы, как основного регулятора их поведения, но они также осуществляют утилитарные действия. Опираясь на универсалистский принцип, профессионалы удачно интегрируются в систему современного капитализма<sup>1</sup>.

С точки зрения диссертанта, рассмотренный им методологический подход Т. Парсонса к анализу деятельности профессионалов, полностью вписывается в современные концепции непрерывного образования, в том числе и в вопросах обеспечения национальной безопасности. Постоянное повышение квалификации подразумевает перманентное нахождение индивида в информационном поле, в котором формируются новые знания о рисках и угрозах, а также о методах уменьшения последствий ЧС.

Существующая в МЧС система переподготовки кадров предусматривает для должностных лиц на регулярной основе повышение квалификации в Академии МЧС России с последующей аттестацией в центральной аттестационной комиссии МЧС России на соответствие квалификационным требованиям. Аттестация сотрудников регионального уровня проводится в соответствующих региональных комиссиях на соответствие существующим квалификационным требованиям.

---

<sup>1</sup> Абрамов Р.Н. Толкотт Парсонс о профессиях и профессионализме // Социологический форум. 2001. № 1-4. Зима-Осень).

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров МЧС России предусматривает подготовку кадров по следующим уровням образования:

- профессиональная подготовка;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- высшее профессиональное образование;
- послевузовское профессиональное образование;
- дополнительное образование (переподготовка и повышение квалификации).

Существующую систему переподготовки кадров можно рассматривать с разных сторон. В контексте диссертационного исследования для соискателя представляет первоочередной интерес степень удовлетворения общественных потребностей в сфере деятельности МЧС и восприятие профессионализма сотрудников министерства населением. Проводя вторичный анализ данных полученных исследователями изучавшими восприятие деятельности структур МЧС населением, а также иные объективные данные, автор диссертации приходит к выводу о том, что профессионализм сотрудников МЧС соответствует современным требованиям.

Вместе с тем, на региональном уровне при проведении мероприятий по ЧС вместе с сотрудниками МЧС принимают участие и работники муниципальных органов, ответственные за соответствующие направления деятельности. В последнем случае непрофессионализм проявляется особо наглядно. Основными причинами такого положения являются *низкое качество подготовки специалистов в системе высшей школы и фрагментарность переподготовки* сотрудников муниципалитетов.

Кадровая политика призвана ориентироваться на формирование культуры деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности на региональном и муниципальном уровне. В данном случае, по Т. Парсонсу, речь идет о *влиянии культурной системы*, как основного регулятора поведения профессионалов.

Диссидент особо подчеркивает, что на поведение работников организационная культура оказывает влияние в вопросах восприятия групповой и профессиональной идентичности. Именно благодаря последним качествам обеспечивается преемственность политических и социальных практик деятельности по обеспечению национальной безопасности. В условиях глобализирующегося мира и роста числа чрезвычайных ситуаций носящих трансграничный характер, необходимо вырабатывать культуру совместной деятельности в сфере профилактики ЧС и устранения их последствий.

Подготовка высококвалифицированных кадров требует значительных расходов на их обучение, чего не может себе позволить подавляющее большинство муниципальных образований Российской Федерации. Подобная ситуация нетерпима в условиях появления новых рисков национальной безопасности, в частности, связанных с вступлением страны в ВТО.

Еще одним фактором, негативно влияющим на эффективность осуществления мероприятий по обеспечению национальной безопасности, является функциональная неграмотность значительной части населения страны. Проведение разъяснительных и образовательных мероприятий по уменьшению функциональной неграмотности позволило бы снизить количество катастроф и техногенных аварий. Для решения указанной проблематики, на взгляд диссертанта, целесообразно использовать возможности формирующегося в России гражданского общества.

На взгляд соискателя, указанный подход, хотя и непривычен для политологического дискурса в сфере национальной безопасности, тем не менее, вовлечение ранее незадействованных акторов в вышеуказанную деятельность является требованием времени. Государство сегодня самостоятельно не может справиться с угрозами безопасности, оно нуждается в привлечении к решению существующих проблем населения.

В третьей главе – «Трансформация ресурсной составляющей обеспечения регионального уровня национальной безопасности в контексте проходящей в стране реформы местного самоуправления» диссертант отмечает, что в последние десятилетия в условиях глобализирующегося мира становятся многофакторными угрозы безопасности развитию России в целом и ее территориям, в частности. Они взаимно влияют друг на друга, приобретают комплексный характер и требуют для своей локализации и нейтрализации такого же, учитываящего *региональные особенности* осознанного и системного подхода.

Применительно к рассматриваемой в диссертации проблематике соискателем отмечено, что если вопросы финансирования деятельности МЧС в той или иной степени разработаны, то научное обоснование *финансирования деятельности муниципальных органов в сфере безопасности*, продолжает оставаться неизученной лакуной. При этом необходимо признать, что выделение ресурсов, в том числе и финансовых, является концентрированным выражением *политического действия*.

И здесь на первое место в вопросах финансирования мероприятий по обеспечению национальной безопасности выходят *экономические противоречия* между разными органами управления делами общества. Как известно, политика основана на экономических реалиях. Зачастую именно экономические интересы подталкивают политиков к кризисным ситуациям, именно экономика определяет многие угрозы для государств на долгосрочную перспективу. Весь спектр угроз и рисков в сфере экономики настолько широк, что в определенном смысле охватывает все сферы хозяйства и направления развития экономики. Причём основными источниками угроз выступают накопленные диспропорции в структуре экономики, а также резкое повышение роли внешнего фактора и неопределенность происходящих в мире процессов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Колесников В.М. Каждому региону нужен "паспорт безопасности" // Право и безопасность. 2004. № 4 (13). Декабрь.

В соответствии с новой редакцией закона о местном самоуправлении от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ финансовое обеспечение деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, в том числе и мероприятий, направленных на социальную поддержку спасателей, является расходным обязательством создающих их органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Законодатели, принимая такое решение, вряд ли просчитывали экономические возможности муниципальных образований в указанной сфере. Дефицит финансовых ресурсов не позволяет осуществить финансирование намеченных проектов в требуемом объеме, и проблема экономического регулирования остается актуальной.

Невозможность решения проблем в условиях тотального дефицита ресурсов приведет к массовой утечке кадров, что также играет свою негативную роль в вопросах обеспечения региональной безопасности. Автор диссертации подчеркивает, необходимо признать, что законодательной и нормативной базе субъектов Российской Федерации ещё недостаточно задействованы экономические механизмы предупреждения чрезвычайных ситуаций, направленные на стимулирование проведения мероприятий по снижению риска и смягчению последствий аварий и катастроф, а так же на повышение ответственности руководителей предприятий, эксплуатирующих опасные объекты, за безопасное функционирование производств.

Кроме всех прочих задач перед органами местного самоуправления станет задача изменения в сознании населения отношения к окружающей человека среде. На многочисленных примерах и используя данные статистики, автор диссертации показывает всю сложность затронутой проблематики.

Нормативные правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации, на сегодняшний день лишь частично решают проблемы формирования эффективной системы управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Соискатель отмечает, что если в *субъектах Российской Федерации*

*сийской Федерации* активно принимаются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения превентивных мероприятий к ликвидации ЧС как природного, так и техногенного характера, вероятных на их территории (наводнения, лесные пожары, разливы нефти), а также документы экстренного реагирования, то в муниципальных образованиях, особенно во вновь образованных, такая работа практически не проводится ввиду недостаточной квалификации соответствующих сотрудников. В субъектах Российской Федерации еще только предстоит работа по заключению соглашений о взаимодействии и применении сил и средств при возникновении ЧС на территории соседних субъектов, по разработке паспортов безопасности субъектов, а также паспортов безопасности муниципальных образований.

В указанном контексте необходимо вести речь и о социальных последствиях принятых решений. В свое время связи с передачей Государственной противопожарной службы в ведение МЧС России, в Министерстве увеличилось количество нуждающихся в улучшении жилищных условий, особенно обострилась проблема с обеспечением жильем сотрудников Государственной противопожарной службы. Сейчас в ходе реформы местного самоуправления и передачи части функций противопожарной службы в ведение органов местного самоуправления, с аналогичной проблемой столкнутся муниципалитеты.

Соискатель отмечает, что в данном случае речь идет о проблеме *политической*, а не *ведомственной*. В качестве доказательства данного тезиса он приводит взаимосвязь проходящей в стране реформы местного самоуправления и вопросы организации противопожарной безопасности.

Автор диссертации, основываясь на данных по Южному федеральному округу, прогнозирует, что, во всяком случае, на первом этапе реформирования органов местного самоуправления придется столкнуться со спадом эффективности противопожарных мероприятий и эффективности борьбы с пожарами, вызванных организационными причинами и дефицитом ресурсов.

В рамках нейтрализации нарастающих угроз безопасности представляется целесообразным поиск новых механизмов координации деятельности всех заинтересованных акторов. В свете представленной выше проблемы обеспечения эффективной борьбы с пожарами автором диссертации вносится следующее предложение.

Как было отмечено выше, финансирование указанной деятельности осуществлялось до начала реформы местного самоуправления в основном за счет средств выделяемых бюджетом МЧС. Госфинансирование подразумевало возможность и госзаказа на необходимые ресурсы. В рамках оптовых закупок в силу их масштаба стоимость единицы товара гораздо ниже, чем при приобретении его в рознице.

Сегодня органы муниципальной власти вынуждены закупать необходимое оборудование для организации противопожарной защиты в рознице. Соответственно, в масштабах страны указанные траты увеличиваются, а эффективность их уменьшается. В связи с вышеизложенным, автору диссертации представляется целесообразным, чтобы Конгресс муниципальных органов России или иная аналогичная структура взяли на себя координацию закупок соответствующего оборудования и материалов, что позволит снизить расходы муниципальных органов на эти цели.

Проблема противопожарной безопасности не единственная в числе приоритетов укрепления регионального аспекта национальной безопасности, не получивших должного внимания в ходе реформы местного самоуправления. Другой актуальной проблемой в городах стала профилактике техногенных катастроф при эксплуатации объектов жизнедеятельности.

В стране отсутствует целостная государственная система безопасности городской среды обитания. Жилищно-коммунальное хозяйство в городах близко к завершению амортизационных сроков эксплуатации. Назрела острая необходимость решительных качественных перемен в градостроительстве и жилищной политике с учетом существующих угроз национальной безопасности.

*В заключении* диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Михайлов И.А. Проблемы обеспечения национальной безопасности России средствами МЧС // Известия ВУЗов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. Спецвыпуск «Актуальные проблемы политологии и социологии». 2006. – 0,7 п.л.

2. Михайлов И.А. Профессионализм как политический ресурс обеспечения национальной безопасности в сфере предотвращения чрезвычайных ситуаций в регионах России. Брошюра. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006. – 2 п.л.

3. Михайлов И.А. О необходимости разработки международных актов, связанных с оперативным информированием о чрезвычайных ситуациях // Управление региональными социально-политическими процессами: вопросы теории и практики. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,3 п.л.

4. Михайлов И.А. Реформа местного самоуправления и проблемы финансирования деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных происшествий в сфере региональной безопасности // Актуальные проблемы российской политологии и политического управления. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,3 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: [www.skags.ru](http://www.skags.ru).



