

На правах рукописи

ОЛЕЙНИКОВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

**ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ
ПЕРЕХОДНЫХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ
ПРОЦЕССОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

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

Ростов-на-Дону 2005

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

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Добаев Игорь Прокопьевич
кандидат политических наук
Путилин Валерий Васильевич

Ведущая организация: Ростовский государственный
педагогический университет

Защита состоится «24» февраля 2005 г. в 10⁰⁰ 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 № 512.

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

Автореферат разослан «24» января 2005 года.

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

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Россия вступила в XXI век в условиях сложной международной и внутренней обстановки. Затянувшийся процесс экономических преобразований, приведший к резкой социальной поляризации общества, противоречивые, законодательно слабо оформленные и часто меняющиеся в нормативном плане отношения между федеральным Центром и субъектами Федерации, криминализация всех сторон общественной жизни, всплески национализма и сепаратизма - это не полный перечень внутренних угроз национальной безопасности России. В условиях однополярного мира изменился спектр внешних угроз и опасностей, среди которых доминирующее место заняли планетарный масштаб экспансии США, небывалый рост международного терроризма, несущего угрозу не только безопасности государств и политических институтов, но и личной безопасности.

Надеясь на снижение уровня угроз безопасности не приходится в силу ряда причин. Назовем только некоторые из них. По прогнозам экспертов Россию ожидает серия техногенных катастроф из-за изношенности оборудования во всех сферах промышленного производства; обострение проблем, связанных с нехваткой рабочей силы из-за демографического кризиса, а также нехваткой квалифицированных рабочих в силу разрушения прежней системы их подготовки; распространение исламского терроризма и фундаментализма и возможные дестабилизации в мусульманских регионах; нарастание негативных последствий, связанных с увеличением числа беженцев и переселенцев; усиление деятельности внутренних сепаратистских и националистических сил. По сути, речь идет об угрозах сохранения национальной независимости России, ее существования в качестве сильного суверенного государства. С усилением процессов глобализации все сложнее прогнозировать силу влияния мировой политики, экономики на параметры системы социальной безопасности и последствия этого влияния.

Вместе с тем, в условиях политической, экономической, социальной трансформации общества актуализируется вопрос о роли муниципального уровня в решении основных проблем общества. В условиях модернизации россий-

ского общества, приведшей к непомерным издержкам во всех сферах жизни, оказался востребованным как адаптивный, так и креативный потенциал местного самоуправления. Появление новых угроз национальной безопасности, слабая предсказуемость многих из них на федеральном уровне усиливает роль и значение муниципального уровня в процессе повышения потенциала безопасности. Как показали террористические акты последнего времени, в России пока не существует целостной системы национальной безопасности на муниципальном уровне, практически не разрабатываются совместные с федеративным центром программы обеспечения высокого потенциала национальной безопасности, в силу того, что местное самоуправление еще не обрело черты автономного звена управления, обладающего специфическими средствами воздействия на социальные процессы и отслеживания возможных угроз и вызовов безопасности граждан и их сообществ.

Нормативно-правовая, информационная, организационная неурегулированность взаимоотношений органов государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней, отсутствие в России обоснованной и законодательно зафиксированной муниципальной политики обеспечения высокого потенциала безопасности, неполнота теоретического обоснования места и роли муниципального уровня в общей системе управления национальной безопасностью свидетельствуют об актуальности избранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Начиная с 90-х годов XX века, проблема национальной безопасности становится одной из главных в исследованиях не только политологов, социологов, экономистов, но также философов, историков, юристов, биологов, психологов и др.

Сущность понятия «национальная безопасность», его содержание и эволюция стали анализироваться в работах Петровского В., Кокошина А. еще в начале восьмидесятых годов XX века. Общеметодологические вопросы национальной безопасности стали предметом внимания Арбатова А., Алексина В., Белова П., Гречко П., Игнатова В., Илларионова Н., Кургияна С., Поликарпова В., Понделкова А., Старостина А., Таранцова В., и др.

В дальнейшем появились работы, посвященные рассмотрению проблем национальной безопасности в различных контекстах. Так, геополитический срез проблемы национальной безопасности исследуется Арсентьевым М., Артамоновым В., Бзежинским З., Гаджиевым К., Дугиным А., Ивашовым Л., Киссинджером Г., Подберезкиным А., Рябцевым В., Семеновым В., Поздняковым Э. и др.

Аксиологический подход к безопасности анализируется в работах Абалкина Л., Бабурина С., Загладина Н., Кузнецова В., Мартынова Б., Мусихина Г. и др.

Угрозы и опасности жизненно важным интересам личности и общества рассматриваются в работах Шахназарова Г., Кантора К. и др.

Особое внимание уделяют исследователи вопросам национальной безопасности России, в частности, связанной с социальной дифференциацией, которая приводит к формированию взаимоисключающих интересов, а, следовательно, росту социальной напряженности. Достаточно назвать работы Возженикова А., Осипова Г., Подберезкина А. и Макарова В.

Социально-политические проблемы национальной безопасности личности, общества, государства рассматриваются в работах Анохина М., Барсамова В., Дерюгина Ю., Макеева А., Манилова В., Митрохина В., Осипова Г., Пирумова В., Прохожева А., Шершнева Л. и др. Безопасность, с точки зрения указанных авторов, является сложным и многомерным социально-политическим явлением, которое имеет конкретно-исторический характер и тесно связано со всеми формами и направлениями взаимодействия в системе «природа- человек - общество».

Проблема непосредственной связи национальной безопасности с разумным использованием природных и трудовых ресурсов изучается в работах Перелет Р.А., Сергеева Г., Белогубова М. и др.

Активно обсуждаются вопросы социальных ресурсов в контексте экономической безопасности. Ряд авторов, например, Дятлов А.В., рассматривая влияние социальных ресурсов на процесс институциональной перестройки

экономики и формирование системы экономической безопасности, выстраивают ресурсную модель экономической безопасности.

Роли информационных систем в повышении эффективности управления социальными системами, составной частью которых является национальная безопасность, посвящены работы Пригожина А., Абалкина Л., Заславской Т., Гвишиани Д., Волкова Ю., Мостовой И., Осипова Г., Ядова В. и др.

Проблемы составных элементов системы национальной безопасности рассмотрены в коллективной монографии «Общая теория национальной безопасности» (М.: РАГС. 2002).

В настоящее время актуализирована задача разработки муниципальной науки, составной частью которой являются проблемы безопасности. Вопросы методологии, теории, практики этой науки посвящено большое количество работ политологов и социологов. Многолетние исследования, базирующиеся на анализе многочисленных экспериментальных данных в области развития местных сообществ, обобщены в монографии «Муниципальная наука: теория, методология, практика» (Под ред. В.Н.Иванова). - М., 2003). Ее авторы приходят к выводу, что, только используя теорию и методологию фундаментальных наук (гуманитарных и естественных в их единстве), можно подготовить информационно-аналитические программы целостного и безопасного развития местных сообществ. Механизмам перевода принципов и методов исследования, сложившихся в фундаментальных гуманитарных и социальных науках, на уровень прикладного знания в области муниципального управления была посвящена специальная научная конференция «Научные знания — в практику регионального и муниципального управления», проходившая 5-7 сентября 2002 года в городе Одинцово Московской области. Материалы конференции опубликованы в 2003 под этим же названием в издательстве «Муниципальный мир».

Что касается собственно проблем безопасности, то вопросам безопасности на Юге России посвящены работы последних лет таких авторов, как Абдулатипов Р., Авдулов Н., Алиев Р., Дегоев В., Денисова Г., Добаев И., Кургинян С, Малышев Д., Понеделков А., Смирнов В., Старостин А., Хопер-

ская Л, Черноус В. и др. Более того, при поддержке Администрации Ростовской области и Фонда Ф.Эберта (ФРГ), проведена научно-практическая конференция, посвященная проблемам региональной безопасности и экономического развития в условиях дифференцированной этнокультурной среды. Очевидно, что постановка и решение такого рода проблем актуальны не только для Южного региона страны.

Много внимания в последнее время уделяется проблемам управления и развития крупных городов с позиций безопасности личности, городской общины, самого города, анализируются программы уменьшения экономической опасности для крупных городов, рассматриваются проблемы экологической, промышленной, техногенной безопасности, демографической ситуации и безопасности личности и т.д. Мэр города Москвы Ю. Лужков на одной из конференций назвал свой доклад «Создание образа цели - безопасный город».

Тем не менее, несмотря на наличие достаточно обширной исследовательской литературы по проблемам национальной безопасности, анализ специфики решения этих проблем на муниципальном уровне только начинается, о чем свидетельствует отсутствие их концептуальной и методологической разработки.

Объект исследования - национальная безопасность, ее уровни, виды, сферы, формы в современном мире.

Предмет исследования - национальная безопасность как социально-политическое явление.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом осмыслении специфики проблем национальной безопасности как социально-политического явления на муниципальном уровне.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе ставятся и решаются следующие **основные задачи**:

- выявить причины актуализации в современном российском обществе муниципальных проблем национальной безопасности;
- изучить специфику угроз национальной безопасности на муниципальном уровне, рассмотреть условия и факторы, обуславливающие эту специфику;

- рассмотреть специфику муниципальной политики в обеспечении высокого потенциала национальной безопасности на местах;
- обосновать необходимость нормативно-правовых и концептуально-организационных новаций для повышения эффективности управления национальной безопасностью на муниципальном уровне и дать содержательную их характеристику;
- выявить факторы, затрудняющие создание единой системно-комплексной программы управления национальной безопасностью, показать ее значение для муниципальных образований;
- рассмотреть содержание и функции муниципальной системы предупреждения угроз и рисков национальной безопасности;
- изучить роль самоорганизации и самодеятельности населения в обеспечении высокого потенциала национальной безопасности, выявить факторы, от которых зависит реализация конституционного права населения на местное самоуправление;
- изучить сущность системно-информационного обеспечения прогнозирования и предотвращения угроз национальной безопасности на муниципальном уровне;
- разработать теоретическую модель муниципальной науки по национальной безопасности в рамках нормативно-правовых возможностей муниципальной власти;

Научная новизна диссертационного исследования состоит во всестороннем рассмотрении процессов и факторов, влияющих на состояние национальной безопасности на муниципальном уровне, и обосновании важнейших принципов, способов и методов эффективного обеспечения высокого уровня национальной безопасности на местах.

К результатам исследования, обладающими признаками новизны, можно отнести следующие:

- выявлены объективные причины, которые в современных условиях социально-политической и экономической трансформации превращают муници-

пальные территории в своеобразный ресурс обеспечения высокого уровня потенциала общенациональной безопасности;

- всесторонне проанализированы факторы, обуславливающие специфику угроз и их предотвращения на муниципальном уровне;
- обоснована необходимость строить муниципальную политику по обеспечению национальной безопасности на двух принципах: формально-правовом и аксеологическом;
- предложена четырехуровневая модель нормативно-правовых и концептуально-организационных новаций в целях эффективного решения проблем национальной безопасности на местах;
- выявлена основополагающая роль единой системно-комплексной программы управления национальной безопасностью, опирающейся на соответствующую нормативно-правовую базу, в организации управления национальной безопасностью на муниципальном уровне и проанализированы причины, затрудняющие создание такой программы;
- обоснована необходимость создания на муниципальном уровне системы предупреждения угроз и рисков, охарактеризованы ее функции;
- исследованы место и роль самоорганизации и самодеятельности населения в обеспечении высокого потенциала национальной безопасности на местах и выявлены условия, позволяющие реализовать конституционное право населения на местное самоуправление;
- изучена роль системно-информационного обеспечения в прогнозировании и предотвращении угроз национальной безопасности и показано, что муниципальная информация является базовой в единой информационной системе;
- предложена теоретическая модель муниципальной науки по национальной безопасности в рамках нормативно-правовых возможностей муниципальной власти.

Теоретико-методологическая основа исследования. В диссертации используется системный подход, что обусловлено предметом исследования, который в своем реальном бытии представляет сложную систему. Такой подход позволяет, во-первых, «увязать» в некую логически непротиворечивую

систему все известные, а также новые факты и закономерности, во-вторых, рассмотреть национальную безопасность на муниципальном уровне как открытую социальную систему, что предполагает ее взаимодействие с внешней средой - социальной и природной. Адекватно понять содержание проблем национальной безопасности на муниципальном уровне можно только с учетом воздействия на нее множества природных и социальных факторов. В рамках системного подхода все виды безопасности можно рассматривать как составляющие национальной безопасности, а все сферы безопасности характеризовать как микросистемы в рамках социальной безопасности, рассматриваемой в качестве социальной макросистемы.

Системный подход предполагает использование системно-структурного анализа, позволяющего изучать конкретный уровень национальной безопасности - муниципальный, его виды, сферы проявления (экономическая, политическая, социальная, информационная, духовная, оборонная, экологическая, научно-техническая и др.), а также выявлять конкретные связи муниципального уровня национальной безопасности с более высокими уровнями системы безопасности.

Национальная безопасность на муниципальном уровне как объект исследования имеет междисциплинарный характер, а потому в данной работе использованы научные методы и принципы политических, социальных, гуманитарных и естественных наук, в частности, методы абстрагирования, анализа, научного обобщения, приемы социального и политико-правового моделирования.

В диссертации использованы результаты исследования отечественных авторов в области проблем национальной безопасности. Эмпирической базой диссертационного исследования явились также федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты субъектов РФ, входящих в ЮФО.

При этом автор диссертации опирается на идею о том, что адекватно реализовать цель исследования можно только признавая органическую взаимосвязь всех уровней безопасности в рамках единой концепции национальной безопасности.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В ситуации социально-политических и экономических преобразований (транзиции), происходящих в России, увеличивается степень риска появления непредвиденных внутренних угроз, способных и без стороннего вмешательства разрушить страну, что обуславливает превращение муниципальных образований в своеобразный ресурс обеспечения высокого уровня потенциала национальной безопасности, так как именно на местах происходит передача и усиление управляющего воздействия вышестоящих органов на процессы обеспечения национальной безопасности, учитывается специфика местных угроз, формируются институты гражданского общества и социальной самоорганизации местного населения.

2. Специфика угроз национальной безопасности на муниципальном уровне обуславливается следующими факторами: а) формой муниципального образования (мегаполис, средний город, сельское поселение и т.д.); б) географическим топором и статусом муниципальных образований (приграничные, «режимные» и т.д.); в) сферой национальной безопасности; г) объектом угрозы; д) соотношением экономической и политической стабильности на местах; е) степенью осведомленности муниципальных властей о главных объектах, таящих угрозы и риски, о критических значениях параметров их безопасности; ж) мерой социальной «децильности»; з) уровнем бюджетной обеспеченности; и) отсутствием четко отработанной концепции национальных интересов и их иерархии; к) состоянием современной системы бюрократических институтов по обеспечению национальной безопасности, а также размыванием единого правового пространства жизнедеятельности регионов и муниципальных образований; л) неграмотной социальной политикой местных властей в сфере предвидения и улаживания национальных и конфессиональных конфликтов; м) отсутствием у населения традиции самостоятельного и ответственного решения проблем и задач, связанных с обеспечением национальной безопасности; н) спецификой местных элит, их формальными и неформальными правилами поведения в экономике, политике, культуре и т.д.; о) наличием

социального конфликта на почве экономического и культурного расслоения, а также разного обеспечения безопасности личной жизни богатых и бедных.

3. Социальное напряжение и высокий уровень конфликтогенности местная власть может снижать, управляя через согласие, что требует разработки неконфронтационной модели развития, прежде всего, в экономике; поэтому муниципальные территории не должны быть ареной политической конкуренции. Чрезмерная политизация и деполитизация населения не способствуют укреплению стабильности на местах. Муниципальная политика по обеспечению национальной безопасности должна быть ориентирована не только на власть, но и на создание локального нормативно-ценностного консенсуса, учитывающего потребности, интересы, ожидания населения в обеспечении безопасности. Формально-правовое толкование политики как институциональной структуры политической системы необходимо дополнить учетом аксеологического и аффективного отношения людей к этой системе, что не позволяет строить местное самоуправление по этническому или конфессиональному признаку.

4. Для эффективного решения проблем национальной безопасности на местах необходимо реализовать четырехуровневую модель нормативно-правовых и концептуально-организационных новаций: во-первых, «встроить» муниципальные органы власти в вертикаль структуры государственной власти, в единую государственно-правовую систему обеспечения национальной безопасности; во-вторых, конкретизировать конституционный статус органов местного самоуправления, наделив их функциями не только управления, но и защиты интересов граждан; в-третьих, заменить концепцию реагирования на угрозы концепцией их предупреждения и предотвращения, превратить национальную безопасность в объект управления; в-четвертых, провести кадровое обеспечение местных структур управления рисками и угрозами, для чего следует разработать систему государственного заказа и государственной программы подготовки такого рода специалистов, создать законодательную базу для осуществления муниципальной кадровой политики в сфере национальной безопасности.

5. Организация управления состоянием национальной безопасности на муниципальном уровне предполагает наличие единой системно-комплексной

программы управления, опирающейся на соответствующую нормативно-правовую базу. Такая программа на сегодняшний день еще не сложилась, в силу ряда объективных причин: отсутствия четкого разграничения функции государства в области национальной безопасности между существующими тремя уровнями публичной власти; разрыва единой линии власти на самом главном участке - муниципальном, где конкретно реализуются решения государства; отсутствия конкретизации конституционного статуса местного самоуправления; специфики существующего федерализма; асимметрии экономического развития регионов и муниципальных образований и др. Описанная ситуация сама по себе представляет угрозу национальной безопасности.

6. В структуре единой системы предупреждения угроз и рисков необходимо специально выделить муниципальный уровень, так как риски, угрозы и конфликты, имеющие местную специфику, практически невозможно предвидеть и предотвратить лишь усилиями центральной власти. Муниципальная система предупреждения угроз национальной безопасности позволит, во-первых, учитывать специфику угроз для разных муниципальных поселений, во-вторых, законодательно регулировать права и ответственность местного самоуправления в решении проблем безопасности на местах. Состояние национальной безопасности напрямую зависит от законодательного урегулирования особенностей организации местного самоуправления не только для приграничных и «режимных» территорий, но законодательного определения прав местного самоуправления в наукоградах; военных городках; казачьих общинах; территориях с градообразующими предприятиями; районах, являющихся активными этническими контактными зонами, ставших центрами миграционных потоков.

7. Важнейшим ресурсом обеспечения высокого потенциала национальной безопасности на местах является самоорганизация и самодеятельность населения с опорой на ценностно-нормативный консенсус, что уменьшает возможности появления девиантных форм самоорганизации, представляющих угрозу социальной стабильности. Реализация конституционного права населения на местное самоуправление зависит, во-первых, от наличия зако-

нов, обеспечивающих организационную и финансово-экономическую самостоятельность муниципальных организаций; во-вторых, от готовности населения реализовать свои права в осуществлении местного самоуправления, что предполагает политико-правовую и юридическую компетентность населения. Отсутствие у населения традиции самостоятельного и ответственного решения проблем, связанных с обеспечением безопасной жизнедеятельности, приводит к тому, что политическая воля властных структур и политические технологии воспринимаются населением как главные, базисные основания национальной безопасности.

8. Эффективное прогнозирование и предотвращение угроз национальной безопасности на муниципальном уровне зависит от системно-информационного обеспечения, в котором муниципальная информация, формируемая в ходе всестороннего анализа ситуации в местном сообществе, главных тенденций развития всех сфер жизнедеятельности населения, а также комплексного анализа всех ресурсов (природных, климатических, демографических, социальных, образовательных и др.) территории, является базовой.

9. Возможность грамотного и адекватного решения на местах вопросов безопасности зависит от создания муниципальной науки по национальной безопасности в рамках нормативно-правовых возможностей муниципальной власти. Теоретическая модель этой науки может быть представлена следующим набором проблем: разработать новую отрасль права - муниципальное право; изучить пути и способы совершенствования структур, отслеживающих возможность появления рисков и угроз; создать систему прогнозирования и профилактики социальных конфликтов; анализировать формы сотрудничества муниципальных органов с общественными движениями, партиями, конфессиональными организациями и т.д. в целях обеспечения общественного консенсуса; находить формы самоорганизации населения, предотвращая их превращение в формы социальной девиации; исследовать проблемы формирования «личности безопасного типа»; разработать стратегии решения проблем миграции; изучать способы предотвращения различных форм девиантного поведения различных групп населения (прежде всего, молодежи).

Научно-практическая значимость исследования

Результаты диссертационного исследования имеют теоретическое и прикладное значение. Теоретическая значимость работы определяется тем, что она способствует концептуальному осмыслению такого события, как превращение муниципального уровня в «генератор» стабильности и резерв национальной безопасности.

В практическом плане положения и выводы диссертации могут быть использованы органами федеральной и муниципальной власти для обеспечения высокого потенциала национальной безопасности, для разработки стратегии предупреждения и предотвращения внутренних угроз, как на местах, так и на федеральном уровне, а также при подготовке административных и управленческих решений по проблемам муниципальной безопасности.

Материалы, представленные в диссертации, могут быть использованы при составлении учебно-программных курсов по политологии, конфликтологии, теории государства и права, этнополитики, подготовки соответствующих методических пособий и проблемных публикаций.

Апробация работы

Основные положения докладывались на международной конференции «Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения» (г. Ростов н/Д., сентябрь 2003 г.), научно-практической конференции молодых ученых СКАГС «Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России» (г. Ростов н/Д., октябрь 2004 г.), ведомственных конференциях и совещаниях в 2002-2004 гг. (гг. Краснодар, Ростов н/Д., Кропоткин). Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы. Результаты исследования отражены в 3 публикациях автора общим объемом 1,3 п.л.

Структура работы

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 146 страниц. Список литературы включает 215 источников.

II. Основное содержание диссертации

Во *Введении* обоснована актуальность исследования, дан анализ степени научно-теоретической разработанности проблемы, намечены цель и задачи работы, указаны методологические основы исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, выделены элементы их новизны, охарактеризованы научно-теоретическая и практическая значимость диссертации, формы ее апробации.

В *первой главе «Национальная безопасность как многоуровневая система»* текст содержит три исследовательских уровня. Во-первых, рассмотрен теоретико-методологический инструментарий диссертационного исследования, проанализировано содержание используемых в диссертации понятий.

Во-вторых, определены проблемные «узлы» темы «национальная безопасность».

В-третьих, исследован многоуровневый характер системы национальной безопасности, доказано, что на каждом уровне она проявляется в специфических формах и имеет самостоятельное содержание.

В современном мире вызовы, риски и опасности стали восприниматься и осмысливаться как постоянный и неустранимый элемент любой человеческой деятельности. А. Тойнби показал влияние вызовов на судьбу мировых цивилизаций: «чем сильнее вызов, тем сильнее стимул», а ответ на вызов побуждает общество решать вставшие перед ним задачи и тем самым способствует его совершенствованию¹. Опираясь на классификацию вызовов, которую дал Тойнби, автор показывает, что в нынешних условиях Россия отвечает сразу на три вызова: вызов удара; вызов давления; вызов ущемления. Но, как считает автор, Тойнби не учел того обстоятельства, что, во-первых, экономическое, политическое, духовно-нравственное (культурное) и т.д. переустройство страны, обусловленное вызовом, требует времени, в течение которого развитые и богатые страны еще более опередают страну, занятую ответом на вызов, а, во-вторых, нет никакой гарантии в том, что ответ на вызовы не ослабит страну до такой степени, что, истощив свой материальный и людской

¹ Тойнби А. Дж. *Постижение истории*. М., 1991. С.170-171.

потенциал, она теряет культурную идентичность и государственную самостоятельность. В работе сформулирована идея о том, что исторические вызовы несут угрозы национально-государственной независимости страны.

Базируясь на общеизвестной идее, согласно которой в ходе любых социально-политических преобразований (транзиций) возрастает степень риска появления непредвиденных внутренних угроз национальной безопасности, автор обосновывает свой вывод о том, что проблемы обеспечения внутренней национальной безопасности становятся более приоритетными, их актуальность возрастает, так как ряд негативных внутренних процессов может и без стороннего вмешательства разрушить страну. Внутренняя безопасность становится гарантом сохранения внешней безопасности, что требует, как показано в диссертации, создания новой концепции национальной безопасности, обоснования содержания основных угроз и их иерархии.

В диссертации рассматривается содержание дискуссии по поводу иерархии феноменов государства, общества и личности в концепции национальной безопасности, и дается критически-рефлексивный анализ либеральной концепции безопасности. Проанализированы причины и последствия снижения осознанности всеобщего национального интереса, прагматизации национальных идеалов на муниципальном уровне. Показано влияние политической ангажированности властвующей элиты на выбор приоритетов безопасности на всех уровнях.

Фиксируя отсутствие в современной России целостной системы уровней национальной безопасности, автор показывает, какими обстоятельствами обусловлена такая ситуация, выявляет условия эффективности политики обеспечения национальной безопасности, исследует специфику муниципальной политики в сфере национальной безопасности. В работе изучен вопрос о спецификации деятельности по обеспечению национальной безопасности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Во второй главе *«Специфика угроз национальной безопасности на муниципальном уровне»* исследуются следующие проблемы. Во-первых, выясняется специфика местного самоуправления как ветви власти, являющейся связующим звеном между иерархией государственных приоритетов и разно-

образом местных интересов, анализируются основные направления деятельности местного самоуправления, показано, что вопросы местного самоуправления - составная часть общей проблемы формирования новой российской государственности, развития институтов гражданского общества и социальной самоорганизации населения.

Во-вторых, выявлено семь основных аспектов муниципальной безопасности, являющихся причиной возникновения рисковенных ситуаций.

В-третьих, исследована необходимость выделения муниципального уровня в структуре единой системы предупреждения угроз, рисков и конфликтов; показано его значение и роль; сделан вывод о необходимости законодательно очертить права и обязанности муниципальных систем по предотвращению опасностей и угроз в наукоградах; военных городках; казачьих поселениях; территориях с градообразующими предприятиями; районах, являющихся активными этническими контактными зонами, а потому ставших естественными центрами миграционных потоков. Автор считает, что нужна реформа местного самоуправления, предусматривающая превращение местного самоуправления в орган не только управления, но и защиты интересов граждан, что позволит федеральным властям пересмотреть свое отношение к местному самоуправлению, как только простым управленческим структурам.

В-четвертых, показано, что специфика угроз национальной безопасности на муниципальном уровне обуславливается рядом факторов: формой муниципального образования (мегаполис, средний город, сельское поселение и т.д.); географическим топомом и статусом муниципальных образований; сферой национальной безопасности; объектом угрозы; соотношением экономической и политической стабильности на местах; степенью осведомленности муниципальных властей о главных объектах, таящих угрозы и риски, о критических значениях параметров их безопасности; мерой социальной «децильности» (угроза резкой дифференциации муниципальных образований по прожиточному уровню состоит не только в возможности социального взрыва, но и в формировании «культуры бедности», доминирования в обществе низкого образования, безынициативности и т.д., что понижает потенциал национальной безопасности практически во всех сферах); уровнем бюджетной

обеспеченности (скудость бюджетных средств не позволяет создать на муниципальном уровне систему предупреждения угроз, что само по себе является угрозой безопасности); отсутствием четко отработанной концепции национальных интересов страны и их иерархии что ведет к прагматизации общенациональных интересов при разработке местными властями стратегии обеспечения безопасности; состоянием современной системы бюрократических институтов по обеспечению национальной безопасности, а также размыванием единого правового пространства жизнедеятельности регионов и муниципальных образований; неграмотной социальной политикой местных властей в сфере предвидения и улаживания национальных и конфессиональных конфликтов; спецификой местных элит, их формальными и неформальными правилами поведения в экономике, политике, культуре и т.д. (так, политическая ангажированность местных элит определяет выбор приоритетов в муниципальной стратегии безопасности).

В-пятых, проведен сравнительный анализ специфики угроз национальной безопасности в крупных городах (мегаполисах), малых городах и сельских поселениях; выделены основные факторы, способствующие формированию угроз, определены основные направления их предотвращения; показана специфика угроз национальной безопасности в приграничных муниципальных образованиях на примере ЮФО.

В-шестых, показано, что местная власть может снижать высокий уровень социального напряжения и конфликтогенности, управляя через согласие, в силу чего требуется разработать политику неконфронтационной модели развития, прежде всего, в экономике; муниципальные территории не должны быть ареной политической конкуренции, а чрезмерная политизация и деполитизация населения не способствуют укреплению стабильности на местах. Муниципальная политика по обеспечению национальной безопасности должна быть ориентирована не только на власть, но и на создание локального нормативно-ценностного консенсуса, учитывающего потребности, интересы, ожидания населения в обеспечении безопасности. Формально-правовое толкование политики как институциональной структуры политической системы необходимо дополнить учетом аксеологического и аффективного отношения

людей к этой системе, что не позволяет строить местное самоуправление по этническому или конфессиональному признаку.

В-седьмых, обозначен ряд причин, в силу которых не работает закрепленный Конституцией РФ, федеральным законом принцип самостоятельности населения в решении вопросов определения структуры местного самоуправления, а у населения не сложилась традиция самостоятельного и ответственного решения проблем и задач, связанных с обеспечением национальной безопасности, объединения для защиты своих прав и своей жизни. Указанные факторы автор квалифицирует как одно из условий, порождающих угрозу национальной безопасности на муниципальном уровне.

В-восьмых, обоснована необходимость создания муниципальной науки по предотвращению различного рода угроз, обеспечению общественно-политической безопасности в рамках нормативно-правовых возможностей муниципальной власти, что обеспечит возможность грамотного и адекватного решения на местах вопросов безопасности. Дана теоретическая модель этой науки.

В *третьей главе «Национальная безопасность как объект управления на муниципальном уровне»*, во-первых, анализируются особенности современного государственно-правового обеспечения высокого потенциала национальной безопасности на местном уровне; во-вторых, обосновывается идея о том, что местное самоуправление является ресурсом национальной безопасности; в-третьих, рассматривается необходимость обеспечения оперативной и достоверной информацией органов государственной власти и управления для успешного решения проблем национальной безопасности.

Автор считает, что решение обозначенных проблем невозможно без создания новой концепции национальной безопасности, базирующейся на стратегии *предупреждения* угроз, а также нормативно-правового обеспечения взаимоотношений между Центром, регионами и муниципальными образованиями, распределения между ними полномочий, сфер деятельности и ресурсов на прочной основе в виде конституции, судебно-правовой системы, политических традиций. Проанализированы негативные последствия для национальной безопасности, во-первых, слабой регламентации в действующей Конституции РФ распределения полномочий между властными структурами

различного уровня, а, во-вторых, отсутствия единой комплексной системы национальной безопасности, базирующейся на соответствующей нормативно-правовой базе; выделены три причины, ограничивающие возможность создания системного управления национальной безопасностью. Показано, что современная система бюрократических институтов по обеспечению национальной безопасности, а также размывание единого правового пространства жизнедеятельности регионов и муниципальных образований представляет угрозу национальной безопасности, но при этом подчеркивается, что в создании единого правового пространства нельзя не учитывать специфику муниципальных поселений. Состояние национальной безопасности напрямую зависит от законодательного урегулирования особенностей организации местного самоуправления не только для приграничных и «режимных» территорий, но законодательного определения прав местного самоуправления в наукоградах; военных городках; казачьих общинах; территориях с градообразующими предприятиями; районах, являющихся активными этническими контактными зонами, ставших центрами миграционных потоков.

Проанализирована парадоксальная ситуация, когда бюджетные ресурсы концентрируются на федеральном уровне, а политические на муниципальном и показано, что такое распределение бюджетных и политических ресурсов повышает уровень риска национальной безопасности.

Автор считает, что в единой системе предупреждения угроз должна быть создана *система предупреждения угроз на муниципальном уровне*, и выявляет условия возможности создания такой системы, одним из которых является решение вопроса об определении места и роли местного самоуправления в государственно-правовой структуре российского общества. Специально выделяются те проблемы комплексной программы национальной безопасности, которые могут быть решены на муниципальном уровне. Показано, что усложнение угроз национальной безопасности рождает потребность в политико-правовой реформе местного самоуправления.

Проанализированы причины и условия, позволяющие рассматривать местное самоуправление в качестве ресурса национальной безопасности, «генератора» стабильности и безопасности; рассмотрена роль местного самоуправления

в содействии самоорганизации населения; исследуются причины слабой позитивной его активности; делается вывод, что, отсутствие у населения традиции самостоятельного и ответственного решения задач обеспечения безопасности представляет угрозу безопасности. Рассматриваются условия возможности реализации населением конституционного права на местное самоуправление.

Показано, что эффективное прогнозирование и предотвращение угроз национальной безопасности на муниципальном уровне зависит от системно-информационного обеспечения, цель которого состоит в повышении эффективности взаимодействия органов управления национальной безопасностью на всех уровнях, в совершенствовании организации управления процессом обеспечения национальной безопасности. В единой информационной системе базовой является муниципальная информация, формируемая в ходе всестороннего анализа ситуации в местном сообществе, главных тенденций развития всех сфер жизнедеятельности населения, а также комплексного анализа всех ресурсов (природных, климатических, демографических, социальных, образовательных и др.) территории.

В *Заключении* диссертации подводятся итоги проведенного исследования, делаются выводы, намечаются наиболее перспективные направления разработки данной темы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Олейников С.А. Проблемы национальной безопасности на муниципальном уровне в условиях российской транзиции // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России. Ростов н/Д., 2004.-0,3 п.л.

2. Олейников С.А., Чубарь А.П. Местные административные элиты и проблемы безопасности // Региональные элиты и политические процессы на Юге России. Ростов н/Д., 2004 -1 п.л. (авторские - 0,5 п.л.).

3. Олейников С.А. Механизмы регуляции национальной безопасностью на местном уровне // Социально-политические технологии в системе государственного управления современной России. Ростов н/Д., 2004 - 0,5 п.л.

Подписано к печати 18.01.05. Объем 1,2 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 5/1
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС

27 117 205



2017