

На правах рукописи

МАКАРОВ Сергей Владимирович

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ**

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

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



Москва 2005

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор политических наук
Возжеников Анатолий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

кандидат политических наук
Синеок Николай Васильевич

Ведущая организация – Институт научной информации по общественным наукам Российской Академии
Наук

Защита состоится "16" июня 2005 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1 учебный корпус, ауд. № 3372.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1 учебный корпус).

Автореферат разослан "16" мая 2005 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических
наук**



С.А.Пистрякова

2006-У
5658

2140456
3

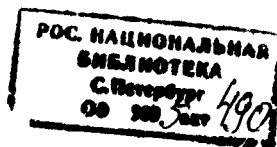
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность авторского диссертационного исследования заключается в жизненной важности для десятков миллионов россиян собственно проблемы безопасности. В современных условиях обеспечение региональной безопасности является и целью, и условием формирования новой российской общественно-политической системы. В то же время, на пути построения подлинно демократического правового федеративного государства Россия в короткий исторический период времени столкнулась с целым комплексом тяжелейших проблем социально-политического, финансово-экономического, оборонного, информационного, экологического и иного характера. Все это негативно повлияло на состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, т.е. в целом на национальную безопасность.

Национальная и региональная безопасность Российской Федерации стала восприниматься по-новому в философско-мировоззренческом плане. Если в советской России национальная безопасность понималась как защищенность государства от внешней агрессии и внутренней антигосударственной деятельности (в политической и духовной сферах от инакомыслия), то современное представление о национальной безопасности повернулось в сторону либерально-демократических ценностей: человек, его права и свободы определяются Конституцией РФ как высшая ценность государства и общества¹. Поэтому задача обеспечения безопасности личности в России является высшим государственным приоритетом на всех уровнях реализации ее жизненно важных интересов – от федерального до муниципального. Вместе с тем, автору представляется, что на региональном уровне личность реализует большинство своих интересов.

В реформирующейся России понятие безопасности не как государственной, а как национальной впервые было закреплено в Законе Российской Федерации "О безопасности" от 5 марта 1992 г. Статья 1 Закона определяет безопасность России, как "...состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внут-

¹ См.: Конституция Российской Федерации (Основной закон). – М.: Юридическая литература. – 1993. – С.3.



ренных угроз"¹. В этом же Законе определены новые принципы обеспечения безопасности личности и общества: справедливость, законность, достаточность сил и средств обеспечения безопасности, гуманность, своевременность мер обеспечения безопасности, адекватность мер обеспечения безопасности внешним и внутренним угрозам национальных интересов. Если учесть, что региональная безопасность является составной частью безопасности национальной, то эти принципы нуждаются в распространении и на региональную безопасность в Российской Федерации.

Новые концептуальные подходы к национальной безопасности требуют новых политических технологий по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства на региональном уровне, что невозможно без четкой координации и взаимодействия деятельности органов исполнительной власти федерального центра и субъектов Российской Федерации.

При многоуровневой системе организации государственного устройства Российской Федерации, являющейся, согласно Конституции РФ (1993 г.), демократическим федеративным правовым государством, необходима согласованность действий федерального центра и субъектов Российской Федерации по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства во всех сферах социальной жизнедеятельности. Необходимо поиск оснований, на которых должна строиться система согласования интересов регионов Российской Федерации как со своими муниципальными образованиями, так и с федеральным центром. Дальнейшее развитие российского государства невозможно без совершенствования форм и методов государственного управления, улучшения взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях на фундаменте национальных интересов и целей Российской Федерации.

С точки зрения оптимизации управленческой деятельности, а также в связи с ограниченностью материальных и людских ресурсов недопустимо дублирование функций органов власти на различных уровнях – муниципальном, региональном, общегосударственном. Остро встал вопрос разграничения полномочий муниципальных и государственных органов власти в сфере обеспечения национальной безопасности, государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Об этом

¹ Закон Российской Федерации "О безопасности" // Ведомости Совета Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации) – М. 1992 – № 15

еще раз напомнил Президент РФ В.Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2005 г. "...проблемы распределения властных полномочий между ...государственными органами... возникают постоянно"¹.

Нередко накопленный за прошедшие десятилетия опыт устройства и функционирования, по существу унитарного государства, входит в противоречие с закрепленными в Конституции РФ государственным устройством и формами взаимодействия органов государственной власти различных уровней. При этом необходимое и обоснованное стремление Президента РФ к воссозданию вертикали власти сдерживается, казалось бы, нормативно закрепленной дискретностью ее организации между федеральной, региональной и местной составляющими. Однако разрешение возникающих противоречий следует искать в стратегии построения федеративного государства, обеспечении широкой вариантности полномочий при четком разграничении определенных Конституцией РФ предметов ведения по каждой из сфер национальной безопасности. При территориально-национальном, экономическом и природно-климатическом многообразии России именно федерализм определяет универсальный подход к решению имеющихся проблем безопасности, защите жизненно важных интересов личности, общества и государства на федеральном и региональном уровнях.

Наконец, актуальность темы диссертационного исследования определяется необходимостью выработки предложений и рекомендаций по дальнейшему совершенствованию механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти по обеспечению национальной безопасности с учетом нарастающей ограниченности ресурсов для обеспечения безопасности.

Таким образом, в условиях современного политического процесса в России проблема обеспечения безопасности территориальной социальной общности региона приобретает актуальное звучание. Поэтому диссертант выбрал темой своего исследования проблему обеспечения региональной безопасности в контексте укрепления федерализма в ходе реализации административной реформы по укреплению вертикали власти в стране.

Степень научной разработанности темы. Изучение научной лите-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 26 апр. 2005 г

ратуры по вопросам обеспечения безопасности позволяет выявить два этапа в формировании политологических знаний о национальной безопасности.

С середины 30-х до конца 80-х годов в качестве основной модели решения теоретических и практических проблем безопасности выступала парадигма государственной безопасности, в рамках которой все проблемы безопасности страны решались на основе приоритета интересов государства - основного субъекта и объекта обеспечения безопасности. Научное обоснование системы государственной безопасности проводилось в этот период в основном в закрытых научных и учебных заведениях органов государственной власти, Комитета государственной безопасности, Министерства обороны и Министерства внутренних дел СССР. Весомый вклад в исследование проблем государственной безопасности внесли Ю.И.Авдеев, Ю.Е.Булыгин, С.В.Воеводин, Д.А.Григорян, П.С.Дмитриев, В.Б.Долгопалов, В.П.Ерошин, М.П.Карпушин, Ю.А.Коршунов и другие ученые;

С конца 80-х - начала 90-х годов началось становление новой парадигмы национальной безопасности, охватывающей в порядке приоритетности безопасность личности, общества и государства. Поиск решений проблем безопасности в начале этого этапа нашел отражение в работах В.И.Владимирова, В.А.Рубанова, Ю.А.Рыжова и других авторов. В дальнейшем заметно активизировалась научная разработка всего комплекса проблем безопасности различных социальных систем, причем не только научными учреждениями органов безопасности, но и другими научными исследовательскими организациями. Для этого этапа характерен рост числа открытых отечественных и зарубежных публикаций, среди которых можно отметить работы М.В.Александрова, Н.Г.Белова, М.А.Гареева, А.К.Гливаковского, И.С.Даниленко и других.

В конце XX - начале XXI веков исследование проблем безопасности характеризуется всесторонней разработкой концепций, основ теории и политики национальной безопасности в работах Ю.И.Авдеева, А.Г.Арбатова, В.Г.Барановского, А.В.Возженикова, В.Я.Выборнова, А.Г.Егорова, В.П.Ерошина, А.А.Кокошина, Г.Г.Копылова, Ю.В.Косова, А.А.Коновалова, И.А.Лазарева, В.Л.Манилова, С.К.Озпобитцева, В.С.Пирумова, А.А.Прохожева, Д.М.Прозектора, Г.М.Сергеева, С.В.Степанова, В.Л.Шульца, С.Б.Шурыгина и других исследователей

Для исследования безопасности государства и влияющих на нее по-

лигических факторов важное значение имеют работы Р.Г.Абдулатипова, В.П.Пугачева, А.И.Соловьева, К.С.Гаджиева, В.С.Комаровского, В.А.Кулинченко, С.В.Рогачева, Г.С.Котанджяна, О.Ф.Шаброва, М.Г.Анохина, а также диссертационные исследования О.И.Аршбы, В.Л.Суворова, А.А.Котенева и других. Вопросы профилактики и деэскалации конфликтов, а также противодействия терроризму глубоко освещены в работах В.Г.Барановского, О.А.Белькова, Т.В.Бордачева, А.И.Гушера, В.З.Дворкина, А.В.Кортунова, В.А.Кременюка, А.И.Никитина, Е.Я.Сатановского, С.В.Смутьского, А.Е.Сафонова, В.И.Слипченко, Л.В.Шебаршина и др.

Вопросы национальной идентичности и национальных интересов поднимаются в работах Р.Г.Абдулатипова, А.Г.Арбатова, А.С.Ахиезера, Э.Я.Баталова, Л.М.Дробижевой, В.В.Ильина, В.К.Кантора, В.В.Коротеевой, В.Н.Кузнецова, В.Л.Лобера, А.М.Миграняна, М.А.Мунтяна, Н.А.Нарочницкой, Ю.С.Пивоварова, Э.А.Позднякова, М.М.Решетникова, И.С.Семененко, Н.А.Симония, А.И.Солженицына, С.В.Чугрова, А.С.Ципко и др.

Вопросы укрепления федерализма с точки зрения обеспечения стабильности общества и безопасности личности исследованы в работах Р.Г.Абдулатипова, Г.В.Атаманчука, Д.Е.Дымова, К.В.Калининой, Д.А.Ковачева, А.М.Лаврова, Ю.М.Лужкова, В.Н.Лысенко, А.А.Мацнева, И.Д.Мацкуляка, Н.П.Медведева, А.А.Мелкумова, Э.В.Пешина, А.В.Понеделькова, И.А.Сарычевой, М.В.Столярова, Э.В.Тадевосяна, Ю.А.Тихомирова, А.И.Татаркина, А.Б.Чебановой, Т.С.Хачатурова и др.

Однако рассмотрение политического процесса в современной отечественной литературе, по большому счету, до сих пор носит академический характер и не увязывается с проблемой обеспечения национальной безопасности на различных уровнях территориальных социальных общностей, составляющих Российскую Федерацию. В большей степени раскрывается политический процесс в контексте обеспечения национальной безопасности в целом¹, без учета особенностей и специфики деятельности россий-

¹ См. Бельков О.А. Безопасность России: условие и смысл существования власти // Власть. 1998. № 5; Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика обеспечения. М.: РАГС, 2002; Основные концептуальные положения обеспечения национальной безопасности России в XXI веке. – М.: ЭДАСПАК, 2000; Государственное управление и национальная безопасность:

ских регионов.

Немало работ посвящено раскрытию угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства в отдельных сферах национальной безопасности России (экологической, экономической, финансовой, военной, генетической, научно-технологической) в контексте отечественного и мирового политических процессов¹.

Ряд авторов исследует проблемы национальной безопасности в политико-правовом контексте: Аксаков В.Е. (2002 г.), Балабанов А.А. (2003 г.); Вербенко Б.В. (2004 г.); Гацко М.Ф. (2003 г.); Глебов И.Н. (2002 г.); Левин А.А. (2004 г.); Махмудов Н.Р. (2002 г.); Остроумов Р.Г. (2002 г.);

Учебное пособие – М : РАГС, 2003: Национальная безопасность: теория, политика, стратегия – М : ЭДАСПАК, 2000, Национальная безопасность в контексте современного политического процесса России: теория и политика обеспечения Дис. на соиск уч. ст. доктора полит. наук – М.: РАГС, 2002; Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: РАГС, 2005; Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. – М.: РАГС, 2000; Общая теория национальной безопасности / Под ред. А.А. Прохожева – М.: РАГС, 2002, Климов О.Н. Национальная безопасность России в условиях глобализации Дис. на соиск уч. ст. канд. полит. наук – М.: РАГС, 2003; Майоров Л. Приоритеты концепции национальной безопасности России // Международная жизнь. – 1997 – № 10; Прохожев А.А. Национальная безопасность: вопросы теории – М.: РАГС, 1996 и др.

¹ См.: Антоненко В.Н. Системные аспекты информационной безопасности; Борисов А.В. Идеологические основания национальной безопасности России; Буркин А.И. К вопросу о доктрине общественной безопасности России; Баталов И. Система национально-государственных интересов России // Президент. Парламент. Правительство. – 1998 – № 3; Воробьев Ю.Л. Управление стратегическими рисками чрезвычайных ситуаций в системе обеспечения национальной безопасности // Право и безопасность. – 2003 – № 3-4 (8-9); Герасимов В.М. и др. Информационная безопасность государства – М.: Мысль, 2003; Габуния Г.Г., Генрих Н.В. Состояние преступности в сфере экономической деятельности; Губченко А.В. Стратегия обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в новых геополитических условиях; Дадаев А.М. Налоговые преступления как угроза экономической безопасности страны; Данилин И.В. Научно-технический аспект проблемы безопасности страны // В сб.: Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции – М.: РАГС, 2003; Кара-Мурза С. Поступь кризиса и уловки власти // Наша власть: дела и лица. – 2004 – № 4 (40); Потапов В.Д. Оценка и прогноз опасностей и угроз современной России // Право и безопасность. – 2003 – № 3-4 (8-9); Стрелец С.У. Патентная культура: угроза фундаментальным основам общества; Хоперстов М.И. Угрозы экономической безопасности России. М., 2003 и др.

Шуберт Т.Э. (2001 г.); Шпаковский Ю.Г. (2003 г.) и др.¹.

С 1992 по 2000 гг. в стране не было защищено ни одной диссертации по политике обеспечения безопасности в регионах Российской Федерации. И только в последнее время (2001-2004 гг.) появились публикации и несколько кандидатских и докторских диссертаций по проблемам региональной безопасности в Российской Федерации: (Аксаков В.Е., 2004 г.; Бейдина Т.Е., 2001 г.; Балабанов А.А., 2003 г.; Белогубова М.Н., 2002 г.; Баранов А.В., 2002 г.; Белянцева Е.Ю., 2002 г.; Кочергин Д.В., 2002 г.; Петров В.А., 2003 г.; Родионова Ю.В., Стельмашенко О.В., 2003 г.; Соколов А.Ю., 2003 г.; Фомин Б.Б., Харченко С.Г., 2003 г. и др.).

Следует также отметить, что оценка долгосрочной перспективы социально-экономического развития и безопасности регионов в настоящее время является предметом исследований ряда творческих коллективов².

Вместе с тем, автору настоящего диссертационного исследования не известны публикации и диссертационные исследования, затрагивающие проблему взаимодействия и распределения компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и Российской Федерации в контексте обеспечения национальной безопасности страны, раскрывающие место и роль субъектов Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности. В известных автору научных работах раскрывается система жизненно важных интересов региональной территориальной общности как элемент системы национальной безопасности страны³, экономические и социальные проблемы безопасности территориальной социальной общности в Российской Федерации⁴, негативные факторы миграционных процессов, с точки зрения региональной и

¹ См., например Балабанов А.А. Политико-правовые аспекты обеспечения региональной безопасности (на примере Алтайского края). – М.: РАГС, 2003; Глебов И.Н. Право национальной безопасности. – М.: Юридическая литература, 2002; Левин А.А. Политико-правовые основы информационной безопасности. – М.: РАГС, 2004

² Институты РАН, фонды, ассоциации

³ См.: Балабанов А.А. Политико-правовые аспекты обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации (на примере Алтайского края). Дис. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. – М.: РАГС, 2003.

⁴ См.: Родионова Ю.В., Соколов А.Ю. Политическая, экономическая, социальная и информационная составляющие безопасности регионов – субъектов РФ // В сб.: Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке – М.: РАГС, 2003; Стельмашенко О.В. Экономические проблемы Читинской области и их влияние на социально-политическую безопасность региона. Там же

национальной безопасности¹.

Все это убеждает автора в том, что тема его кандидатской диссертации "Обеспечение региональной безопасности как фактор укрепления федерализма в России" ранее не исследовалась

Целью диссертационной работы является теоретическое обоснование системы обеспечения безопасности регионов-субъектов РФ и выработка рекомендаций по оптимизации взаимодействия государственных органов исполнительной власти в интересах обеспечения региональной безопасности как фундамента национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью автором решаются следующие **исследовательские задачи**:

- теоретически обосновать безопасность региональной социальной общности;
- проанализировать и обобщить имеющийся опыт функционирования системы федеративных отношений в России в постсоветский период;
- рассмотреть современное российское законодательство в области федерализма и обеспечения национальной безопасности;
- разработать предложения по совершенствованию механизмов взаимодействия федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти в интересах обеспечения национальной безопасности.

Объектом авторского исследования выступают современные политические процессы, влияющие на состояние национальной безопасности Российской Федерации в целом.

Предмет исследования — механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в процессе политического реформирования, создания прочных основ региональной безопасности.

Методологическую основу диссертационного исследования составили принципы, технологии, процедуры и методы исследования, разработанные в гуманитарных науках. Автор широко использует такие подходы, как компаративный, ретроспективный, социокультурный; диалектической взаимосвязи и взаимозависимости социальных явлений. Сложность поставленных задач обусловила также необходимость использования в дис-

¹ См. Забелко И. И. Миграционные процессы и национальная безопасность России. М. РАГС. 200

сертации системного подхода, позволяющего рассматривать объект исследования как целостность, как систему с сетевой структурой. Объект исследования предстает перед автором диссертации как сложная и непрерывно развивающаяся система в трех аспектах – структурном, функциональном и динамическом. Обеспечение региональной безопасности в России анализируется в диалектической взаимосвязи с экономическими, политическими, правовыми и социокультурными факторами, что также реализует системный подход в диссертационном исследовании. При выборе методов исследования автор руководствуется принципом целесообразности способов и средств для приобретения знаний о политической сфере регионов Российской Федерации, и региональной государственной политике, поэтому методы диссертационного исследования аналогичны методам теоретического и эмпирического познания общей политологии

Что касается методов теоретического познания, то автором широко используются диалектический, системный методы познания, а также метод формализации. Эти методы дали возможность рассматривать явления политической действительности в регионах с учетом противоречивости региональных политических процессов, взаимосвязи компонентов региональной и национальной политической жизни и постоянного качественного изменения всех ее сторон, а также позволили представить региональную политику как целостную, формирующуюся через взаимодействие всех ее частей и находящуюся в многообразных связях с внешней средой (природой, экономикой, социальной, культурной и духовной жизнью).

При этом метод формализации дал автору возможность сравнивать и сопоставлять политические явления в региональном разрезе по сходным параметрам их существования для выявления различий и сходств. Этот метод позволил выявить диссертанту многообразие связей и тенденций региональной политической жизни

Методы эмпирического познания использовались как средства и способы получения новых знаний о конкретных политических процессах в отдельном регионе. Автор использует анкетирование, интервьюирование, статистические и математические методы, и другие распространенные в политологии методы познания.

Источниковую базу исследования составляют:

- Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации, конституции субъектов Российской Федерации, уставы и законы

субъектов Российской Федерации, другие нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и правительств субъектов Российской Федерации;

- государственные целевые программы;
- Концепция национальной безопасности Российской Федерации;
- труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам федеративных отношений, национальной и региональной безопасности;
- материалы отечественных и зарубежных средств массовой коммуникации.

Результаты исследования, полученные лично автором, их **научная новизна** заключаются в том, что диссертантом поставлена и проанализирована проблема взаимодействия государственных органов исполнительной власти в России как фактора национальной безопасности, а так же в том, что восполнен определенный пробел имеющийся в работах отечественных исследователей, в которых до настоящего времени не нашли в полной мере отражение вопросы теоретического обоснования безопасности региональной территориальной общности в системе национальной безопасности России, распределения полномочий в сфере обеспечения национальной безопасности между органами государственной власти на различных вертикальных уровнях и органами местного самоуправления.

Диссертант рассматривает проблему формирования федеративных отношений в Российской Федерации в контексте обеспечения национальной безопасности и реализации целей демократического развития российского общества и государства. В этой связи региональная безопасность представляется составной структурной частью национальной безопасности России, и согласование интересов российских регионов и Федерации в целом предлагается осуществлять на фундаменте национальных ценностей, интересов и целей страны.

Показано, что методология распределения полномочий исполнительных органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях нуждается в существенном обновлении за счет освоения современных достижений научной мысли в области политики обеспечения региональной и национальной безопасности. Речь идет в первую очередь о необходимости кардинального изменения общего подхода к обеспечению безопасности региональной социальной общности. Новые подходы к обеспечению национальной и региональной безопасности требуют новой политики в области федеративных отношений. Необходимо полномочия

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской Федерации распределять так, чтобы реализация властных функций осуществлялась с наибольшей эффективностью и с наименьшими ресурсными издержками.

Раскрыты основные проблемы в современной системе распределения полномочий государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в различных сферах. Среди них - отсутствие четкого разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ; отсутствие заинтересованности федеральных органов исполнительной власти в вовлечении в хозяйственный оборот местных ресурсов; современные ресурсы не имеют четкого разделения на объекты управления между федеральным, региональным и муниципальным уровнями; чрезмерная бюрократизация и централизация полномочий в системе управления ресурсами, что приводит к затягиванию процедуры предоставления ресурсов в пользование и отрицательно сказывается на социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации; непрозрачность и запутанность системы финансирования целого ряда сфер, имеющих прямое отношение к региональной безопасности.

Предложена методология расширения полномочий субъектов РФ в различных сферах обеспечения национальной безопасности, укладываемая в следующую логическую схему: федеральный центр осуществляет методическое руководство органами исполнительной власти субъектов РФ и контроль за их деятельностью; реализация конкретных исполнительных функций возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Сформулированы главные политические задачи современного этапа развития федерализма в Российской Федерации:

- обновление механизма взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях управления;
- укрепление основ федерализма и модернизация всей системы государственного управления.

Основная гипотеза исследования. Региональная безопасность в России выступает фактором политической деятельности по укреплению вертикали власти. Процесс объединения субъектов Федерации на почве национальных интересов и целей представляется делом огромной государственной важности, требует всесторонней научно-теоретической проработки. Автор предполагает, что федеративная политика, основанная на ба-

лансе интересов регионов и федерального Центра, будет способствовать укреплению национальной безопасности, полномасштабной реализации жизненно важных интересов граждан всех субъектов Российской Федерации. Баланс и согласование интересов государственных органов исполнительной власти на всех уровнях может наиболее успешно реализовываться при осознании национальных интересов Российской Федерации в качестве наиважнейших приоритетов всеми субъектами государственной власти.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Безопасность региональной территориальной общности выступает составным структурным и функциональным компонентом системы национальной безопасности Российской Федерации.

2. Все органы публичной власти выступают составными компонентами системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Задачи по обеспечению национальной безопасности они решают как за счет собственных бюджетов, так и за счет федерального бюджета. Использование местных или федеральных бюджетов определяется масштабом задач по обеспечению национальной безопасности.

3. Баланс и согласование интересов Федерации, регионов, составляющих Федерацию, и муниципальных образований осуществляется на фундаменте национальных интересов Российской Федерации. При этом под национальными интересами Российской Федерации понимается состояние защищенности жизненно важных интересов всех отдельных граждан, граждан всех поселений и регионов (территориальных социальных общностей), общества в целом и государства от внешних и внутренних угроз и опасностей.

4. Главными приоритетами в деятельности органов публичной власти всех уровней выступают национальные интересы Российской Федерации. На их основе должна строиться деятельность государства и общества по совершенствованию механизма взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в Российской Федерации.

5. Необходима доработка российского законодательства как на уровне Федерации, так и в регионах с точки зрения его соответствия национальным интересам и содействия построению федеративных отношений на принципах: а) государственного суверенитета РФ; б) единства системы государственной власти; в) равноправия субъектов РФ; г) единства конституционно-правовой системы РФ; д) четкого разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами в области обеспечения националь-

ной безопасности; е) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в различных сферах национальной безопасности; ж) полноты государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного с ее субъектами ведения; з) равноправия и самоопределения народов РФ. Реализация на практике государственного строительства всех названных принципов позволит обеспечить политическую стабильность в обществе и построить подлинный федерализм в России. Пока же только начато движение к безопасному и полноценному федеративному государству.

Практическая значимость диссертации, по мнению автора, заключается в том, что она может быть использована Государственным Советом РФ (его рабочими группами) для выработки оптимальных мер по совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации. Материалы диссертации, авторский анализ функций федеральных, региональных органов государственной власти и органов власти местного самоуправления могут быть использованы в практике реформирования системы управления страной, с точки зрения исключения дублирования функций, экономии материальных и людских ресурсов, оптимального решения проблем национальной безопасности на местном, региональном и федеральном уровнях. Предложения автора по согласованию интересов регионов и федерального Центра снимут остроту проблемы организации взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Предлагая конкретные пути согласования социальных интересов на платформе национальных интересов Российской Федерации, автор исходит из того, что правообеспеченное согласование социальных интересов и организация взаимодействия властей всех уровней может стать важнейшим фактором обновления системы федеративных отношений, укрепляющим национальную безопасность страны.

На современном этапе развития Российской Федерации, совпавшим по времени с периодом проведения административных реформ, как никогда ранее важно с практической точки зрения проведение согласованной политики РФ и ее субъектов, основанное на паритетном диалоге и на законных формах учета взаимных интересов в целях национальной безопасности страны. В этих условиях эффективность системы обеспечения национальной безопасности будет в равной степени зависеть от того, на-

сколько обоснованно разграничены по уровням ее функции и от того, насколько четко организовано согласование интересов и конструктивное взаимодействие между ветвями и уровнями власти

Материалы диссертации и авторские предложения могут быть полезны при разработке федеральных и региональных нормативных правовых актов различной юридической силы. Проекты нормативных правовых актов, изложенные в диссертации, и их совокупность, по мнению автора, способны в политически бесконфликтном режиме осуществить первоочередные действия по упорядочению и нормализации огромного объема работ, выполнение которых во взаимодействии федеральных и региональных органов власти предусмотрено Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Диссертация может быть использована в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также в системе послевузовского образования Российской Федерации

Теоретическая значимость исследования, по мнению автора, заключается в разработке теоретических основ систем безопасности территориальных социальных общностей как составных частей общей системы национальной безопасности Российской Федерации. С теоретической точки зрения важно определение структурных и функциональных компонентов системы обеспечения региональной безопасности, авторское видение основных понятий региональной безопасности.

Материалы диссертации могут представлять собой определенный вклад в исследование истории развития федерализма в России в постсоветский период. Теоретическое положение о приоритетности национальных интересов над всеми другими интересами может быть реализовано в практике разрешения конфликтов и споров между федеральным центром и субъектами Федерации в федеративном государстве, в том числе и в Российской Федерации.

Апробация работы Основные положения диссертации представлены в научных отчетах и публикациях автора; выступлениях на научно-практических конференциях "Роль пути и перспективы развития" (2004 г.), "Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России" (2005 г.), "Стратегия развития минерально-сырьевого комплекса в Российской Федерации" (2004 г.), "Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке" (2003 г.); при разработке Программы развития деятельности Горгово-промышленной палаты Российской Федерации

на период до 2010 г.; апробированы в ходе практической деятельности на государственной службе в ФСБ Российской Федерации, а также в ходе практической работы Федеральной антитеррористической комиссии Российской Федерации. Диссертация обсуждена на заседании кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из трех параграфов каждый, заключения, списка источников и литературы, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

В первой главе – "Теоретико-методологические аспекты исследования региональной безопасности в Российской Федерации", состоящей из трех параграфов – раскрывается понятийный аппарат политической регионалистики и национальной безопасности; обосновывается категория "безопасность региона" и "безопасность поселения" как составляющие национальной безопасности Российской Федерации; строится матрица показателей безопасности для государственного мониторинга региональной и национальной безопасности.

В первом параграфе "Территориальное устройство федеративного государства: основные понятия исследования" раскрываются теоретико-методологические аспекты обеспечения безопасности территориальной социальной общности и понятийный аппарат общей теории безопасности, теории федерализма и политической регионалистики.

Развитие федерализма в России поставило на повестку дня проблему исследования различных аспектов национальной безопасности страны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Политика обеспечения безопасности региона в России все больше и больше превращается в самостоятельную отрасль политологической науки. При этом политика обеспечения региональной безопасности в контексте политической регионалистики рассматривает политические процессы и политические отношения на нескольких структурных уровнях: на уровне региона, состоящего из территорий нескольких государств; на уровне региона, состоящего из территории одного государства; на уровне региона, состоящего из территории части одного или нескольких государств; на уровне региона, состоящего из территории одного или нескольких муниципальных образова-

ний¹.

С методологической точки зрения, анализ и оценка региональной безопасности в Российской Федерации предполагает:

- определение реального уровня удовлетворенности жизненно важных интересов граждан региональной территориальной общности;
- определение достигнутого уровня развития производительных сил в регионе;
- определение и оценку угроз жизненно важным интересам граждан региональной территориальной общности;
- анализ и оценку состояния экономической сферы региона, его финансового потенциала;
- определение среднедушевых денежных доходов, прожиточного минимума, ситуации на рынке труда и др.

Автор подходит к определению системы региональной безопасности как совокупности взаимодействующих подсистем: подсистемы факторов региональной безопасности; подсистемы жизненно важных интересов региональной территориальной общности; подсистемы угроз и опасностей жизненно важным интересам; подсистемы структурных и функциональных компонентов, обеспечивающих реализацию жизненно важных интересов личности, социальной общности и органов государственной власти в регионе РФ.

Обращение к основам политической регионалистики для авторского исследования имеет принципиальное значение в силу взаимосвязи и взаимозависимости региональной и национальной безопасности. Главными объектами и субъектами как национальной, так и региональной безопасности выступают безопасность личности, безопасность общества (территориальной социальной общности) и безопасность государства (безопасность институтов государства). Данная связь автором иллюстрируется с помощью схемы №1.

Безопасность личности, общества и государства как национальная безопасность обеспечивается практически во всех сферах жизнедеятельности, в которых присутствуют интересы (жизненно важные интересы) выше названных объектов безопасности – политической, экономической, социальной, экологической, оборонной (военной), гуманитарной, научно-технологической, генетической (репродуктивной), духовной и др. (см. схему №2).

¹ См.: Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардирики, 2002. – С.8.

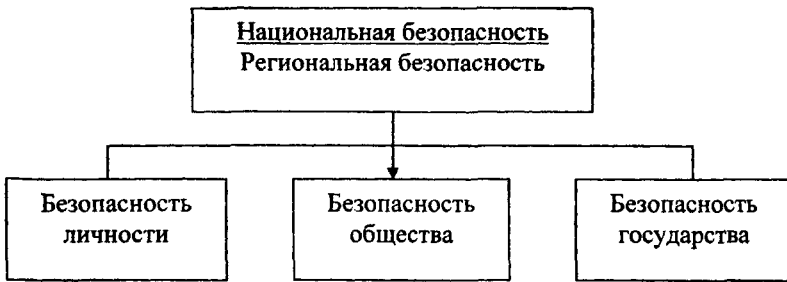


Схема 1. Составные части национальной безопасности.



Схема 2. Сферы национальной безопасности

Помимо отмеченных нами сфер, понятие "национальная безопасность" включает в себя различные уровни - федеральный, региональный, муниципальный. Разделение национальной безопасности на уровни, как представляется автору, вполне логично с той точки зрения, что жизненно важные интересы как личности, так и общества, и государства реализуются на муниципальном, региональном и федеральном уровнях.

В российском законодательстве сферы национальной безопасности прописаны излишне детально. Например, согласно Закону Российской Федерации "Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации", понятие национальной безопасности включает такие аспекты различных сфер жизнедеятельности, как "защита жизни, здоровья, прав". Национальная безопасность как социально-политическое явление содержит в себе множество оттенков, закрепленных правом, как совокупное состояние, которое аккумулирует множество видов ущерба, а также возможных представлений об угрозах и их последствиях. Вместе с тем, термин "национальная безопасность" не относится к какой либо одной территориальной или этнической общности. Он охватывает безопасность граждан всех территорий и всех этнических общностей, проживающих в Российской Федерации (см. схему № 3).

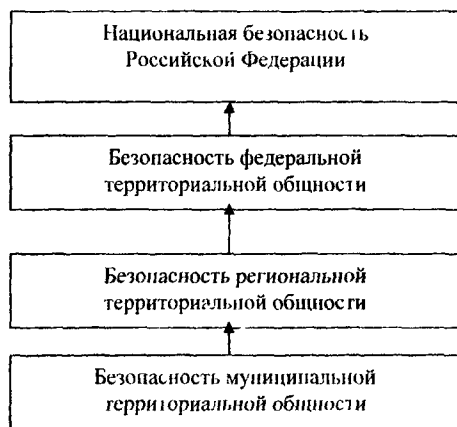


Схема 3. Уровни национальной безопасности Российской Федерации

Таким образом, национальная безопасность России в авторском понимании представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов граждан всех территориальных и этнических социальных общностей, входящих в Российскую Федерацию, институтов государства от внешних и внутренних угроз и опасностей во всех сферах их жизнедеятельности, обеспечивающее их существование и устойчивое развитие.

Определяя категорию угрозы, автор апеллирует к общей теории национальной безопасности, к трудам А.В.Возженикова, А.А.Прохожева, А.А.Балабанова и др. Характер и масштабы угроз определяют основные направления государственной региональной политики. Диссертант разграничивает понятия "угроза", "опасность", "условие", "фактор". Автором уточняются такие понятия, как "территориальное развитие", "региональное развитие", "государственная региональная политика", "региональная политика", "инструменты государственной региональной политики", "региональный мониторинг" и др.

Во втором параграфе **"Влияние региональных и национальных политических процессов на состояние национальной безопасности Российской Федерации"** раскрываются в контексте теории политического процесса система современных факторов национальной и региональной безопасности; угрозы и опасности жизненно важным интересам современной территориальной социальной общности. Автор акцентирует внимание на несогласованности внешней и внутренней политики Федерации и ее субъектов, имевшей место в 1991-2000 гг. Делается вывод о взаимозависимости безопасности и федеративных отношений в стране; региональная безопасность представляется фактором стабильности в стране и регионах РФ.

Автором проделан ретроспективный анализ становления и развития асимметричного федерализма в России в 90-х годах на примере Республики Татарстан и Республики Саха-Якутия, показаны негативные стороны российского федерализма этого периода.

В третьем параграфе **"Показатели безопасности для мониторинга региональной и национальной безопасности"** построена матрица показателей для системы мониторинга региональной и национальной безопасности. В общем и в целом она дает представление о защищенности жизненно важных интересов объектов безопасности в различных сферах жизнедеятельности региональной территориальной общности в Российской Федерации.

Во второй главе – "Проблема согласования интересов федерального центра и регионов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации" автором представлены реальные угрозы и опасности жизненно важным интересам региональной социальной общности в Российской Федерации; освещены проблемы в ряде сфер хозяйственной деятельности регионов, обусловленные несовершенством распределения полномочий между государственными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ; даны адекватные современным политическим процессам предложения по оптимизации взаимодействия исполнительных органов государственной власти.

В первом параграфе **"Современная административная реформа и проблемы согласования интересов государственных органов власти на федеральном и региональном уровнях"** дается ретроспективный анализ современной административной реформы, показывается ее противоречивость и жизненность проблемы согласования интересов на фундаменте национальных целей, интересов и ценностей Российской Федерации

Главными политическими задачами современного этапа развития федерализма представляются: ликвидация сложившейся деформации механизма взаимодействия между органами публичной власти всех уровней управления (дублирование функций органов исполнительной власти в центре и на местах; концентрация всей полноты исполнительной власти в федеральных министерствах, агентствах и ведомствах; "перекосы" в договорной политике; "несимметричность" политики Центра в отношении этнических субъектов и субъектов - областей с русскоязычным населением преимущественно, др.); укрепление основ федерализма и модернизация всей системы государственного управления.

Во втором параграфе **"Реальные угрозы и опасности жизненно важным интересам региональной социальной общности в Российской Федерации"** автором представлены реальные и потенциальные угрозы безопасности в регионах и в стране в целом в политической сфере; рассматривается сложившееся в пореформенные годы социально-экономическое положение граждан в различных субъектах РФ; показывается незаинтересованность некоторых органов исполнительной власти Российской Федерации своевременно решать экономические проблемы; обрисовывается круг приоритетов в политике государства по укреплению федеративных отношений.

В третьем параграфе "**Проблемы, обусловленные несовершенством распределения полномочий между государственными органами исполнительной власти и пути их решения**" дается характеристика общих проблем безопасности, связанных с несовершенством федеративных отношений в России.

Автор поставил перед собой задачу определить наиболее общие проблемы взаимодействия региональных и федеральных органов государственной власти в контексте современного политического процесса в России.

Последовательное осуществление принципов федерализма в Российской Федерации требует решения двух взаимосвязанных проблем:

1) разграничение предметов ведения и полномочий между различными уровнями государственной власти;

2) обеспечение конструктивного взаимодействия между уровнями государственной власти в интересах национальной безопасности России.

При решении указанных проблем необходимо:

во-первых, соблюдение конституционных положений об организации государственной власти (это укрепит единое общероссийское правовое пространство и политическую стабильность на всей территории Российской Федерации);

во-вторых, адекватный и своевременный учет реалий страны (фактического состояния экономики, практики разрешения проблем, уровня развития гражданского общества и т.д.) при совершенствовании законодательства;

в-третьих, обеспечение того, чтобы полномочия относились к компетенции того уровня власти, на котором они реально могут осуществляться максимально эффективно (см. схемы № 4,5). Показатель эффективности в данном контексте должен рассматриваться как интегрированный, объединяющий в себе как экономический аспект (соблюдение нормативно установленных требований при минимизации затрат), так и иные аспекты, способствующие осуществлению полномочий в наиболее комфортных политических условиях.

Наиболее значимые проблемы в сфере педропользования:

отсутствие четкого разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ, дублирование функций органов государственной власти РФ и субъектов РФ;

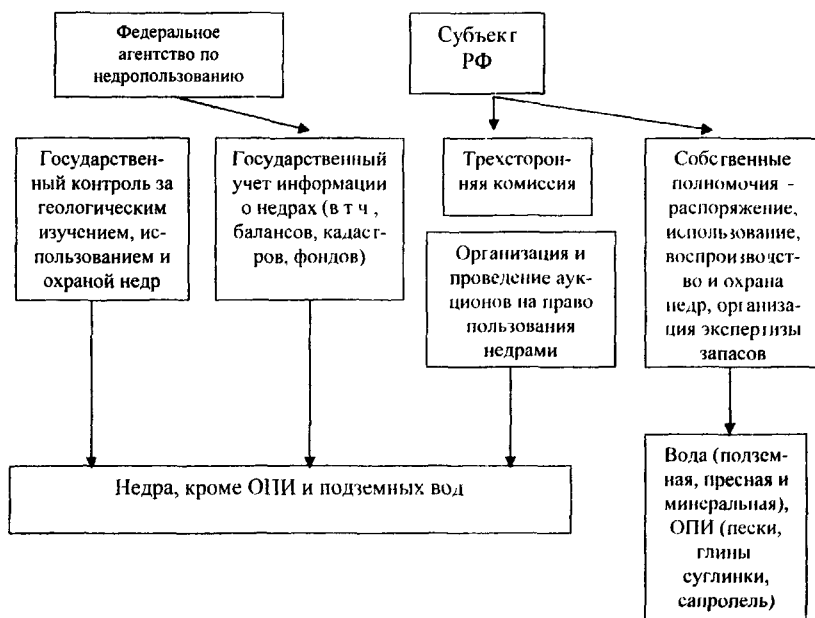


Схема 4. Предлагаемая структура управления (на примере недропользования)

– отсутствие заинтересованности федеральных органов в вовлечении в хозяйственный оборот месторождений полезных ископаемых;

– чрезмерная бюрократизация и централизация полномочий в системе управления недрами (приводит к затягиванию процедуры предоставления недр в пользование до 2,5 лет и более);

– схема управления недропользованием не имеет четкого разделения на объекты управления между федеральным и региональным уровнями.

Действующая структура управления водным фондом в РФ представляется сложной и лишает муниципальные образования возможности участвовать в водоохранной и другой деятельности

Было бы целесообразно передать полномочия по распоряжению, использованию, воспроизводству и охране недр по общераспространенным полезным ископаемым (ОПИ); по организации экспертизы ОПИ; по рас-

поряжению, использованию, воспроизводству и охране подземных вод регионам.

При подготовке проекта новой редакции Водного кодекса РФ необходимо предусмотреть механизмы участия органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении полномочий по распоряжению водными объектами, находящимися в федеральной собственности.

Особую остроту в современной России представляют проблемы в области охраны окружающей среды. На национальную безопасность Российской Федерации отрицательно влияет рост загрязненности мест традиционного проживания, ухудшение качества почв, выпадение из севооборота огромных площадей и др. Опосредованно эти факторы сказываются на производстве продуктов питания, общем экономическом развитии. Загрязнение почв и водоемов, воздуха прямо влияет на рост заболеваемости людей в сельской местности и в городах.

Среди проблем в сфере охраны окружающей среды наиболее существенными являются (см. табл. 1):

Таблица 1

Существующая система разграничения полномочий в области охраны окружающей среды

№№	ПНР РФ	№№	Субъект РФ
1	Нормирование, разрешительная деятельность, лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды	1	Создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий.
2.	Экологическая экспертиза	2	Реализация программы по охране окружающей среды
3	Установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в т.ч. на объектах хозяйственной и иной деятельности, находящихся в ведении РФ и его осуществление.	3	Государственный экологический контроль за объектами хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному экологическому контролю
4	Предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды	4	Участие в нормировании, разрешительной деятельности

5	Установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга, формирование государственной системы наблюдения за состоянием окружающей среды.	5	Предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.
6	Введение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду.	6	Организация и осуществление государственного экологического мониторинга, формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды.
7	Определение порядка ведения государственного кадастра отходов, организация его ведения.	7	Ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.
		8	Участие в ведении государственного кадастра отходов.

Примечание: Кружками обведены номера дублирующихся функций на федеральном и региональном уровнях

– отсутствие четкого разграничения полномочий и ответственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями в области охраны окружающей среды;

– дублирование функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере охраны окружающей среды;

– несоответствие масштабов большинства решаемых задач в области охраны окружающей среды уровню задач Российской Федерации;

– наличие на межрегиональном уровне избыточных звеньев в системе федеральных органов, осуществляющих функции в области охраны окружающей среды (департаментов государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды, Федеральное государственное управление "Центр лабораторного анализа и мониторинга окружающей среды Министерство природных ресурсов РФ"), дублирующих по большей части выполнение функций территориальных органов МНР РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Нормативно-методическое руководство

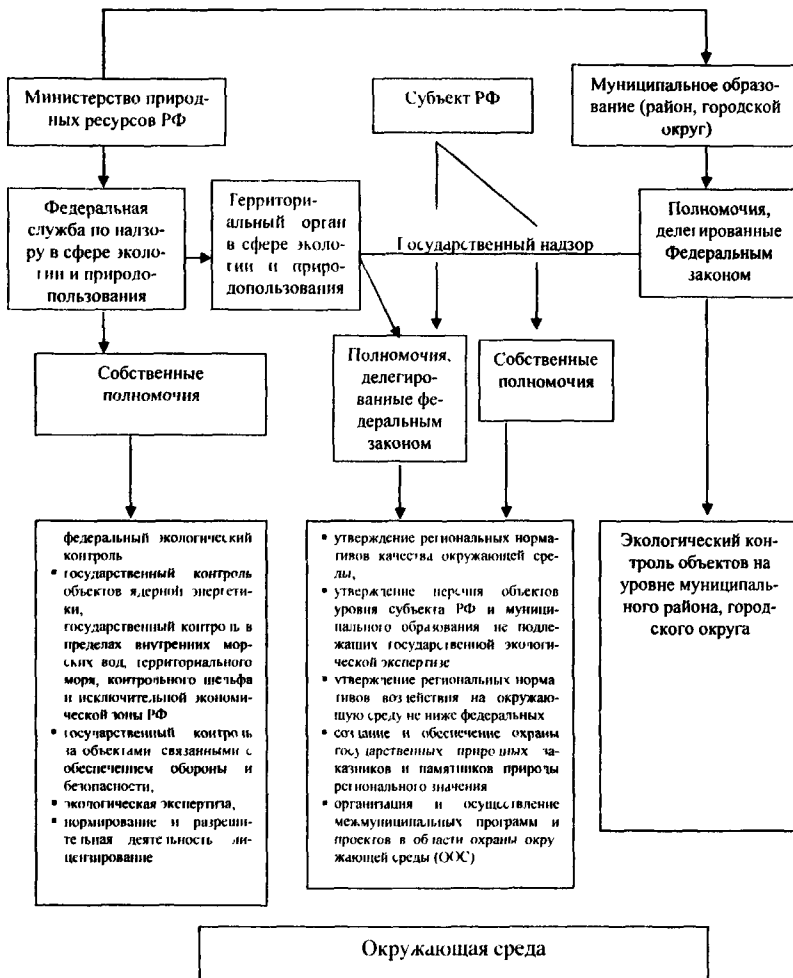


Схема 5. Предлагаемая структура управления в области охраны окружающей среды

В заключении автор формулирует основные выводы по проделанной работе, в концентрированном виде описывает основные направления

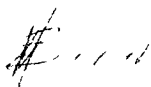
государственной региональной политики в условиях современных общественных политических процессов.

По теме диссертации автор имеет следующие публикации.

1. Новый взгляд на безопасность. В сб.: Материалы V международной конференции "Россия: перспективы и пути развития". 9-10 декабря 2004 г. Москва. – М.: ИНИОН, 2005. – 0,5 п.л.

2. К вопросу о минерально-сырьевой безопасности регионов России. В сб.: Материалы международной конференции. 11-15 октября 2004 г. "Стратегия развития минерально-сырьевого комплекса в XXI веке". Москва – Бишкек. – М.: РУДН, 2004. – 0,5 п.л.

3. Феномен национальной безопасности. Ученые записки РАГС / Под общ. ред. В.К.Егорова. В соавторстве с А.В.Возжениковым и А.А.Мартыненко. – М.: РАГС, 2005. – 1,0 п.л.



Автореферат

Диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

МАКАРОВА Сергея Владимировича

Тема диссертационного исследования:
"Обеспечение региональной безопасности
как фактор укрепления федерализма в России"

Научный руководитель –
Возжеников А.В.

Изготовление оригинал-макета
Макаров С.В.

Подписано в печать 12.05 2005 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. – 1,3

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 208

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84

12270

РНБ Русский фонд

2006-4
5658