

На правах рукописи

ПАШКОВСКИЙ ПАВЕЛ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы
и технологии (юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2009



Работа выполнена в негосударственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Таганрогский институт управления и экономики»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мордовцев Андрей Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Напалкова Ирина Георгиевна;
кандидат философских наук
Овчарова Анжелика Ивановна

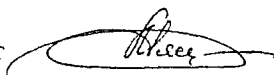
Ведущая организация: ГОУ ВПО «Поморский государственный
университет им. М.В. Ломоносова»

Защита состоится 30 июня 2009 года в 10.00 часов на заседании
диссертационного совета Д.203.011.01 по юридическим наукам при
ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России» по ад-
ресу: 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО
«Ростовский юридический институт МВД России».

Автореферат разослан 29 мая 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совет



Мясников А.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Региональная суверенизация российского государственно-правового пространства, а также различные формы экстремистских и террористических угроз актуализируют проблематику национальной безопасности в условиях глобализации.

В международно-правовой практике сформировалась тенденция «подмены» системы национальной безопасности глобальным порядком. При этом защита жизненно важных интересов и потребностей личности и общества не привязана к определенному этнонациональному и политико-территориальному пространству. Очевидно, что данное направление развития государственно-правовых пространств противоречит общенациональным интересам. Кроме того, в контексте процессов федерализации и регионализации обеспечение национальной безопасности становится первостепенной задачей дальнейшего стабильного развития российской государственности.

В современном политико-правовом дискурсе достаточно часто акцентируется внимание на необходимости обеспечения региональной безопасности, гарантированности этнополитической стабильности и воспроизводства территориальных сообществ. Вместе с тем общих теоретико-методологических основ, политико-правовых форм и технологий обеспечения региональной безопасности и ее подсистем пока еще не разработано.

Следует констатировать, что региональной системы безопасности в качестве самостоятельного политико-правового института в Российской Федерации не сложилось. В действующих доктринально-правовых актах не обозначены принципы, формы и режимы обеспечения региональной безопасности, которая по своей политико-правовой природе детализирует и адаптирует общенациональную концепцию безопасности к имеющейся этнополитической и правокультурной среде. Необходимо признать также и несбалансированность в действующем российском законодательстве интересов личности, общества, государства, в том числе не зафиксирована модель властно-правового взаимодействия центральных и региональных структур в сфере обеспечения региональной безопасности, что приводит к развитию конфликтогенного пространства, инициирующего инсти-

туциональные риски и деформации в государственно-правовом развитии.

Отсюда проблематика сбалансированности социально-политических и территориальных интересов является важнейшей при разработке институционально-правовых аспектов системы региональной безопасности.

Степень научной разработанности проблемы. Особенности политико-правовой природы института национальной безопасности, а также направлений его развития и совершенствования рассматриваются в работах многих современных исследователей. К таким исследовательским проектам следует отнести труды П.П. Баранова, С.И. Басалая, А.И. Буркина, А.В. Виноградова, А.В. Возженникова, С.А. Воронцова, М.И. Дзлiewa, И.Ю. Жинкиной, С.В. Картунова, А. Макарычева, В.И. Митрохина, И.Г. Напалковой, А.А. Прохожева, В.Л. Райгородского, А.Л. Романовича, А.И. Селиванова, А.И. Соловьева, С.И. Тиводара, А.Г. Хабибулина, А.Д. Урсула и др.

Одной из существенных проблем обеспечения национальной безопасности является институционально-правовое оформление баланса жизненно важных интересов и потребностей в системе «личность–общество–государство». Данное направление представлено в трудах В.М. Баранова, А.М. Величко, А.И. Владимирова, В.П. Иванова, А.И. Овчинникова, С.А. Проскурина, С.В. Пчелинцева и др. В том числе следует выделить также работы, в которых рассматривается проблематика обеспечения национальной безопасности в контексте взаимодействия федеральных и региональных государственных органов. В этом плане несомненный интерес вызывают исследования таких авторов, как М.В. Баглай, Л.Ф. Болтенкова, Н.В. Варламова, Н.В. Витрук, Л.М. Карапетян, А.В. Киселев, О.Е. Кутафин, М.Н. Марченко, В. Остром, Э.В. Тадевосян, Б. Эбзеев, Д. Элазар и др.

Особую группу исследований, имеющих существенное значение для формирования теоретико-методологического и концептуального базиса анализа сущности и политико-правового значения региональной безопасности, составляют работы В.Е. Аксакова, С.О. Алехновича, Р.М. Абызова, И.Н. Гущина, А.Ю. Кирьянова, В.М. Колесникова, А.Ф. Нуйкина, С.И. Шевляковой и др. В свою очередь проблематика регионализации и федерализации отечественной государственности

представлена в работах Р.Г. Абдулатипова, С.О. Алехновича, В.Г. Игнатова, А.Ю. Мордовцева, Л. В. Смирнягина, Р.Ф. Туровского, Л.А. Тхабисимовой, В.Е. Чиркина, И.А. Умновой и др.

Существенное значение для понимания специфики института региональной безопасности имеют вопросы взаимодействия федеральной и региональной элиты, получившие свое развитие в трудах М.Н. Афанасьева, А.В. Дука, О.В. Гаман-Голутвиной, В.Я. Гельман, Ю.А. Красина, З.Х. Мисрокова, В.М. Сергеева, С.В. Патрушева, С.И. Рыженкова, А. Титкова, А.В. Хамукова, А. Чириковой и др.

Однако следует признать, что в научной литературе практически отсутствуют исследования, посвященные теоретико-правовому, методологическому и концептуально-правовому анализу института региональной безопасности, ее структурных элементов, а также институционально-правовых технологий и средств превенции и борьбы с региональными этнополитическими рисками и угрозами в контексте единой правовой политики.

Объектом диссертационного исследования является национальная безопасность как политико-правовой институт, а его **предметом** выступает региональная безопасность как политико-правовой институт защиты этнополитических и социально-территориальных интересов в современной России.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационно-го исследования состоит в институционально-правовом анализе региональной безопасности российской федеративной государственности.

Для достижения поставленной цели в работе ставятся и решаются следующие **задачи**:

- дать концептуально-правовую интерпретацию института региональной безопасности;
- представить институт национальной безопасности в региональном политико-правовом измерении;
- провести конфликтологический анализ регионализации политико-правовых процессов в российской федеративной государственности;
- систематизировать государственно-правовые стратегии обеспечения региональной безопасности в России;
- определить институционально-правовую структуру региональной безопасности;

– обосновать основные направления развития политико-правового режима региональной безопасности в современной России.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования представлена теоретическими и концептуальными разработками и принципами общей теории государства и права, политологии, юридической конфликтологии, политико-правовой регионологии. Предмет, цель и задачи исследования определили его методологическую основу, которая обеспечивается сочетанием общенаучных (диалектического, логического и системно-структурного, функционального анализа) и специальных методов (сравнительно-правового, институционально-правового, конфликтологического и др.). Кроме того, в обосновании политико-правового режима обеспечения региональной безопасности использовались принципы и методы политико-правового моделирования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

– дана концептуально-правовая трактовка понятия «региональная безопасность» в ее соотношении с политико-правовыми категориями «национальная безопасность», «суверенизация», «режим», «федеративная государственность»;

– институт национальной безопасности представлен в контексте процессов регионализации политико-правовой организации общества, определены место и значение национальной и региональной безопасности в системе властно-правового обеспечения социальной защищенности национальных интересов;

– выявлены конфликты и противоречия, возникающие при регионализации политико-правовых процессов, а также показано несовершенство действующего законодательства в плане правового оформления оптимальной модели согласования централистских и децентралистских тенденций в развитии российской федеративной государственности;

– дан критический анализ современным российским государственно-правовым стратегиям обеспечения региональной безопасности и на основе правового мониторинга действующего законодательства в этой сфере аргументирована необходимость его совершенствования;

– определена институционально-правовая структура региональной безопасности;

– сформулирована система мер и направлений оптимизации политико-правовых средств обеспечения региональной безопасности в современной России, доказана необходимость институционализации правового режима региональной безопасности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В институционально-правовом измерении региональное пространство является эволюционирующей территориальной системой в контексте сложившейся формы государственного устройства, имеющего специфические внутрисистемные свойства, на основании которых региональная система государственного управления связана с обеспечением жизненно важных интересов личности и национальных интересов.

Институт региональной безопасности представляет собой подсистему национальной безопасности, поддерживающую состояние стабильного взаимодействия и функционирования различных сфер жизнедеятельности общества с учетом конкретной политико-административной структуры. Объектом региональной безопасности является комплекс политико-правовых форм и институтов, фиксирующих универсальные, стратегические принципы и приоритеты осуществления региональной политики в интересах многонационального народа и типовые виды угроз и вызовов.

2. Институты национальной и региональной безопасности различаются по объему политико-правового обеспечения: первый из них представляет собой комплексную систему властно-правовых органов и политико-правовых средств и способов, реализующих государственную функцию охраны интересов государства, организаций и граждан от текущих и потенциальных угроз. Институт региональной безопасности конкретизирует и содержательно развивает общие положения национальной безопасности соответствующим правовым механизмом реализации приоритетов федеральной политики государства, позволяющим более точно и целенаправленно гарантировать социальную стабильность, правопорядок и развитие всех сфер жизнедеятельности на определенной территории.

3. Политико-правовое обеспечение региональной безопасности в контексте процессов российской федерализации предполагает: принятие концепции федеральной и региональной политики безопасности с учетом их доктринальной и институционально-правовой согласованно-

сти; законодательное закрепление режимов федеральной и региональной безопасности, соответствующих средств и технологий их обеспечения; формирование единой системы публично-правового управления с четким разграничением полномочий, организационно-правовым и ресурсным наполнением властных компетенций; функционирование института координации и контроля между уровнями и ветвями власти в сфере национальной безопасности; принятие конкретных программ и мероприятий по обеспечению безопасности региона и муниципальных сообществ, реализуемых совместно с институтами гражданского общества.

4. Современные процессы регионализации российской федеративной государственности характеризуются политико-правовой транзитивностью, в контексте которой развиваются неустойчивые институциональные комбинации, совмещающие многовековую традицию централизма и регионализацию управленческих структур. При этом отсутствие оптимальной политико-правовой модели согласования централистских и децентралистских тенденций в развитии российской государственности обуславливает активизацию публичных и латентных конфликтов и противоречий между федеральной и региональной управленческими элитами. Централизаторская версия российского федерализма в среднесрочной перспективе позволяет укрепить демократические политико-правовые институты и обеспечить их стабильность, единство и целостность отечественного государства, однако в долгосрочной перспективе ведет к институционально-правовой деформации парламентарной и партийной систем в России. Наиболее серьезным институциональным искажением при этом подвергается система политико-правового представительства региональных интересов в общенациональных органах государственной власти.

5. Институционально-правовая структура региональной безопасности дифференцируется по следующим основаниям: а) разделение на ряд составных подсистем по сферам безопасности; б) представление в виде трехуровневой системы интересов (личность, общество и государство), интегрированных в общенациональном интересе; в) системная взаимосвязь структурных элементов (субъекты, призванные реализовывать региональную политику и участвующие в обеспечении безопасности; объекты – правовые отношения, связанные с реализацией личностных, общественных и государственных интересов и потребностей в раз-

личных сферах обеспечения безопасности; содержание, представленное системой политико-правовых технологий, методов, средств обеспечения региональной безопасности, а также организационно-правовая, ресурсная и техническая составляющие этой деятельности).

6. В законодательном обеспечении региональной безопасности в качестве первоочередных мер следует выработать ее нормативную дефиницию, определить место и значение в системе национальной безопасности, уточнить компетенцию федеральных органов государственной власти и субъектов федерации в ее политико-правовом обеспечении, а также подготовить модельный вариант федерального закона «О региональной безопасности РФ», закрепляющего субъекты, объекты и политико-правовые технологии обеспечения региональной безопасности, организационно-правовые, технические и иные механизмы ее реализации с учетом представительства региональных интересов. Данный модельный акт призван выступить основой для разработки и принятия специальных законов, направленных на политико-правовое урегулирование конфликтов по конкретным видам региональной безопасности.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Материалы, результаты и выводы диссертационной работы могут быть использованы для совершенствования правовой политики Российского государства в сфере обеспечения национальной и региональной безопасности. Диссертация формирует теоретико-методологическую и концептуально-правовую основу для дальнейшего исследования политико-правовой природы института региональной безопасности. Теоретико-правовые положения исследования имеют важное значение для дальнейшей оптимизации властно-правового взаимодействия федеральных и региональных институтов власти, органов местного самоуправления, правоприменительной и законотворческой деятельности.

Основные выводы диссертационного исследования найдут применение при чтении учебных курсов по теории государства и права, политологии, юридической конфликтологии, теории федерализма, регионалистики и др.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и положения диссертации отражены в 10-ти публикациях автора, одна из которых опубликована в издании Перечня ВАК Минобрнау-

ки России, общим объемом 3,7 п.л., обсуждались на международных, всероссийских и межвузовских конференциях, «круглых столах».

Структура диссертации. Поставленная проблема, объект, предмет, цель и задачи исследования предопределили логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, отражается степень ее разработанности, формулируются цели и задачи, излагаются методы исследования, определяется научная новизна и характеризуются основные положения, выносимые на защиту, дается оценка научно-теоретического и практического значений диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов.

Первая глава «Региональная безопасность как политико-правовой институт федеративной государственности: теоретико-методологический аспект» посвящена концептуально-правовому и теоретико-методологическому анализу региональной безопасности, ее сущностных, этнополитических и институционально-правовых характеристик в контексте процессов федерализации российской государственности; идентификации современных угроз, конфликтов и противоречий, возникающих при развитии процессов политико-правовой регионализации в России.

В первом параграфе *«Концептуально-правовая интерпретация региональной безопасности»* рассматриваются и систематизируются доктринально-правовые версии политико-правовой трактовки понятия «региональная безопасность».

Диссертантом анализируются различные подходы к интерпретации понятия «регион», выделяются географические, экономические, социально-культурные, институциональные, правовые и политические факторы, обеспечивающие стабильность и воспроизводство регионального пространства. При этом в институционально-правовом измерении региональное пространство трактуется в качестве эволюционирующей территориальной системы в рамках сложившейся формы государственного (административно-правового) устройства. Показывается, что регион имеет наряду с общесистемными свойствами также специфические внутрисистемные особенности.

Кроме того, анализируются характеристики регионального институционально-правового пространства (целостность, взаимосвязанное единство и согласованность территориальных компонентов, структурность, управляемость, сложность, открытость, динамичность и др.), на основании которых формулируется взаимосвязь состояния и динамики

развития региональной системы управления с обеспечением жизненно важных интересов личности и социальной безопасности.

Далее диссертант осуществляет теоретико-правовой и институциональный анализ понятия «безопасность» как неотъемлемой составляющей жизнедеятельности общества, обсуждаются основные подходы к ее интерпретации, а также систематизируются сущностные характеристики данного политико-правового феномена. Диссертант констатирует, что безопасность отражает состояние гарантированности и защищенности от воздействия внутренних и внешних условий (политических, этнонациональных, социально-культурных, правовых, экономических, экологических и др.) жизнедеятельности личности, общества, государства, обеспечивая устойчивость воспроизводства социокультурной и государственно-правовой целостности.

Конкретным выражением содержания понятия «безопасность» в политико-правовой организации является институт национальной безопасности, который в современной юридико-политической реальности представляет доктринально-правовую модель развития правовой, политической, социально-экономической систем общества. В этом плане институт обеспечения национальной безопасности представляет собой комплексное явление, организационно охватывающее всю систему властно-правовых органов, а также используемую ими систему политико-правовых средств и способов, реализующих государственную функцию охраны интересов государства, организаций и граждан от текущих и потенциальных угроз.

В свою очередь региональная безопасность интерпретируется автором в качестве подсистемы национальной безопасности, выражающей состояние стабильного взаимодействия и развития различных сфер жизнедеятельности общества с учетом политико-административной структуры Российской Федерации. Таким образом, безопасность конкретного региона не отождествляется с комплексным институтом – региональной безопасностью.

В этом плане диссертантом обосновывается, что если объектом региональной безопасности является комплекс политико-правовых форм и институтов, фиксирующих универсальные, стратегические принципы и приоритеты осуществления региональной политики в интересах многонационального народа и типовые виды угроз, то безопасность

региона – это тактическое (текущее) планирование и управление этнополитическими и социально-правовыми процессами в регионе. При этом институт обеспечения безопасности региона предусматривает конкретные этнополитические и административно-правовые механизмы реагирования на специфические региональные угрозы, обусловленные геополитическим расположением региона, национально-этническими, экономическими, религиозными и иными факторами.

В завершение параграфа региональная безопасность анализируется в четырех взаимосвязанных измерениях: 1) аксиологическом – это ценностно-культурные и доктринально-правовые основы стабильности и воспроизводства жизненного регионального пространства, а также целостности и единства процессов регионализации федеративного государства; 2) институционально-правовом – это система взаимосвязанных институтов, учреждений и правовых режимов обеспечения региональной безопасности, безопасности региона, местного сообщества; 3) этнополитическом – выражающем процесс формирования и развития региональной политической и этнонациональной элиты и ее взаимодействие с федеральными органами власти; 4) социокультурном – это национальные, культурные, религиозные и иные типы жизнедеятельности конкретного территориального сообщества.

Во втором параграфе *«Национальная безопасность в региональном политико-правовом контексте»* диссертантом доказывается, что институционально-правовая сущность федеративной государственности предполагает выделение двух взаимосвязанных уровней обеспечения и защиты жизненно важных интересов и потребностей граждан. Данные уровни представляют собой интегративные системы публично-правового выражения общенациональной системы интересов личности, общества и государства с учетом этнополитических, социально-культурных и территориальных особенностей. При этом обосновывается, что региональная безопасность, с одной стороны, выражает специфическую систему многофакторной политико-правовой реальности отдельного территориального пространства, устойчивость и качество управленческой и социально-политической систем, а также состояние нормативной защищенности жизненно важных интересов и потребностей личности, стратегических ресурсных элементов региона; с другой – представляет подсистему национальной безопасности государства, являет-

ся комплексным политико-правовым институтом в общей системе федеративной государственно-правовой организации.

Поэтому институт региональной безопасности конкретизирует и содержательно развивает общие положения национальной безопасности, а региональная политика обеспечения жизненно важных интересов и потребностей выступает конкретно-территориальным и этнополитическим правовым механизмом реализации нормативно-правовых принципов и приоритетов федеральной политики государства, позволяющим более точно и целенаправленно гарантировать социальную стабильность, правопорядок и воспроизводство различных сфер жизнедеятельности на определенной территории. В этом плане диссертант соглашается с позицией ряда авторов, согласно которой в рамках федеральной институционально-правовой структуры обеспечения безопасности наиболее полно гарантируются и защищаются интересы государства и общества как национально-культурной целостности, а в рамках региональной структуры – наиболее полно выражаются и обеспечиваются интересы личности и различных территориальных общностей.

Далее диссертант показывает, что в контексте регионализации этнополитических процессов федеральные государственные органы и структуры являются полноправными и значимыми субъектами обеспечения системы региональной безопасности, поскольку в отношении отдельных видов угроз именно федеральный центр обладает необходимыми политическими, военными, административными и экономическими ресурсами.

Таким образом, диссертант резюмирует, что обеспечение региональной безопасности в федеративной государственности происходит по нескольким направлениям: а) формирование и принятие концепции федеральной и региональной политики с учетом их доктринальной и институционально-правовой согласованности; б) законодательное обеспечение механизмов, способов, средств и технологий обеспечения состояния защищенности и стабильности в тех или иных сферах жизнедеятельности общества; в) формирование единой системы административно-правового управления с четким разграничением полномочий, организационно-правовым и ресурсным обеспечением компетенций публично-правовых институтов власти; г) институционализация системы координации и контроля между уровнями и ветвями государствен-

ной власти в сфере обеспечения безопасности; д) институционализация отдельного федерального государственного органа, его региональных подразделений, в компетенцию которых входят координация функционирования госаппарата, отдельных публично-правовых институтов власти, сбор и анализ информации о возникновении и развитии угроз национальной и региональной безопасности; е) принятие конкретных программ и мероприятий по обеспечению безопасности региона и муниципальных сообществ, реализуемых совместно с институтами гражданского общества.

В третьем параграфе *«Регионализация российских политико-правовых процессов: конфликтологический анализ безопасности»* осуществляется юридико-конфликтологический анализ состояния, проблем и перспектив обеспечения региональной безопасности в России.

Обращаясь к современным процессам регионализации российской федеративной государственности, диссертант характеризует их в качестве транзитивных, показывает неустойчивость и несогласованность в функционировании системы обеспечения и защиты национальных интересов на федеральном и региональном уровнях. При этом обосновывается, что неуравновешенная и институционально не зафиксированная модель взаимодействия федеральных и региональных публично-правовых институтов власти в сфере обеспечения национальной безопасности приводит к развитию конфликтогенного пространства во властно-правовом взаимодействии личности, общества, государства.

Анализируя различные нормативно-правовые акты и официальные доктринально-правовые принципы развития отечественной государственности, диссертант показывает наличие неустойчивых институциональных комбинаций, совмещающих многовековую традицию централизма и регионализацию управленческих структур. При этом отсутствие оптимальной модели согласования централистских и децентралистских тенденций в развитии правовой политики и обеспечении социальной безопасности обуславливает активизацию публичных и латентных конфликтов и противоречий между федеральной и региональной управленческими элитами. В то же время способы разрешения социально-политических и этнонациональных конфликтов не имеют системного характера, а проблематика гармонизации процессов вертикализации и самоорганизации управленческого процесса носит тактический, а не стратегический характер.

Данные тенденции развития российского федерализма позволяют утверждать, что региональная система безопасности в Российской Федерации не сложилась в качестве самостоятельного института, а регион не институционализирован в качестве относительно автономного и активного субъекта политико-правового процесса в России. Диссертант на основе анализа различных реформаторских программ и новаций показывает, что оптимизация властно-правовых отношений и обеспечения национальных интересов решается не путем совершенствования публично-правовых институтов, а посредством кадровой ротации.

Далее диссертант аргументирует, что институционально-правовые новеллы в организации российской партийной системы и избирательного процесса формируют имперскую форму взаимоотношений центра и периферии при реализации национальной правовой политики, в контексте которой доминируют вертикальная организация властно-правовых отношений и ретрансляция принципов и приоритетов этнополитического развития, выработанных в центре, на региональный уровень управления. Обосновывая свою позицию, диссертант отмечает, что данная политико-правовая модель развития российской государственности имеет конфликтогенный потенциал. Централистский проект федерализма не способен адекватно отвечать на различия в уровне и содержании угроз, реальных и потенциальных конфликтов и противоречий в региональной жизнедеятельности, а также оптимально гарантировать реализацию разноректорных местных интересов и потребностей.

Таким образом, диссертант заключает, что централизованный федерализм в долгосрочной перспективе формирует неоптимальную и слабоэффективную систему представительства региональных интересов в правовой политике государства, а также иерархически сложную и бюрократизированную систему принятия и реализации управленческих решений (с развитием неформальных отношений, теневого торга, неправовых практик взаимодействия при распределении ресурсов). Кроме того, данная версия федерализма не способствует налаживанию национального согласия по фундаментальным приоритетам и направлениям развития российской государственности и общества, особенно с учетом традиционной дихотомии «реформаторский центр—консервативные регионы», что чревато этнополитической напряженностью и дестабилизацией политико-правовой организации общества.

Вторая глава «Политико-правовое обеспечение региональной безопасности в российской федеративной государственности» включает в себя три параграфа, в которых осуществляются правовой мониторинг и анализ основных стратегий политико-правового обеспечения региональной безопасности, выделяется и обосновывается ее институционально-правовая структура, а также предлагаются направления совершенствования действующего законодательства в сфере обеспечения национальной и региональной безопасности.

В первом параграфе «*Правовой мониторинг российской государственной стратегии обеспечения региональной безопасности*» диссертант критически анализирует процессы «региональной суверенизации» российского политико-правового пространства постсоветской государственности. Он аргументирует, что централизаторская версия федерализма в среднесрочной перспективе позволяет укрепить демократические институты и обеспечить стабильность, единство и целостность отечественного государства, однако в долгосрочной перспективе, напротив, данные тенденции ведут к ослаблению демократических завоеваний, к деформации парламентарной и партийной систем в России. Наиболее серьезным деформационным изменениям подвергнута система представительства региональных интересов в общенациональных органах государственной власти.

Далее на основании критического анализа действующего нормативно-правового материала диссертант отмечает, что в федеральных нормативных и концептуально-правовых актах региональная подсистема безопасности страны не выделяется, не фиксируются региональные и местные аспекты обеспечения внутренней и внешней безопасности, хотя в официальных публичных выступлениях высших должностных лиц на региональном уровне акцентируется внимание на угрозах национальной безопасности.

В действующем законодательстве не указаны сроки, периодичность обновления и порядок разработки и реализации концепций, доктрин и программ обеспечения национальной безопасности в целом и ее отдельных подсистем, в частности, что, по существу, характеризует правовую политику государства в сфере обеспечения безопасности как несистемную, в рамках которой не определены приоритеты и координационное взаимодействие между различными уровнями и ветвями государствен-

ной власти и местного самоуправления. Кроме того, в Федеральном законе «О безопасности» отсутствуют четко определенные полномочия и направления деятельности органов государственной власти субъектов РФ и публично-правовых институтов власти местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности.

Данные недостатки в институционально-правовом обеспечении деятельности органов и структур власти в сфере национальной безопасности, по утверждению диссертанта, не способствуют разработке и реализации единого комплекса превентивных программ и мероприятий, направленных на противодействие внутренним и внешним источникам риска, в целях ликвидации возникающих кризисных явлений, конфликтов, противоречий и их последствий адекватному и комплексному использованию имеющихся в регионе инфраструктуры и ресурсов.

В соответствии с этим, по мнению диссертанта, необходимо использовать дифференцированную политико-правовую систему методов, средств и способов воздействия на источники национальных угроз. Потребность подобной индивидуализации режима обеспечения национальной безопасности на региональном уровне объясняется не только территориальными рамками возникающих угроз, но и целым спектром геополитических факторов, обуславливающих потребность в выработке специальных политико-правовых технологий, адаптированных к местной специфике. С этой целью требуется также расширение региональной инфраструктуры безопасности в рамках федеральных округов посредством создания правового режима, обеспечивающего социально-экономическую и этнополитическую стабильность в регионе.

Во втором параграфе *«Специфика институционально-правового структурирования региональной безопасности»* анализируются структура и содержание института региональной безопасности, определяются основные институционально-правовые субъекты ее обеспечения.

Диссертант показывает, что региональная безопасность может быть структурирована по разным основаниям. Во-первых, это разделение региональной безопасности на ряд ее составных подсистем, дифференцированных по сферам безопасности (экономическая, политическая, информационная, духовно-культурная, демографическая, экологическая, продовольственная, энергетическая и др.). Во-вторых, региональная безопасность представляется в виде трехуровневой системы интересов

(личность, общество и государство), интегрированных и гармонизированных в общенациональном интересе российского общества, имеющем институционально-нормативное выражение в доктринах и концепциях. В-третьих, структуру региональной безопасности можно представить в виде определенной системы ее элементов: а) субъекты, призванные реализовывать региональную политику и участвующие в обеспечении безопасности; б) объекты – правовые отношения, связанные с реализацией личностных, общественных и государственных интересов и потребностей в различных сферах обеспечения безопасности; в) содержание, представленное системой политико-правовых технологий, методов, средств обеспечения региональной безопасности, а также соответствующие составляющие этой деятельности (организационно-правовая, ресурсная и техническая).

Диссертант обосновывает, что первое направление структурирования региональной безопасности позволяет четко определить конкретные направления ее обеспечения, выработать специфические методы и сформировать надлежащие правовые средства, позволяющие оптимально и эффективно отслеживать потенциальные угрозы, факты возникновения опасностей, динамику их развития, оперативно и качественно осуществлять ликвидацию последствий угроз.

Второе направление, по мнению диссертанта, обуславливает четкое законодательное определение национального интереса в нормативных доктринально-правовых актах, принимаемых на федеральном и региональном уровнях, а также определение пределов компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных институтов власти в обеспечении защищенности и гарантированности жизненно важных интересов и потребностей. Также диссертант указывает на то, что региональные угрозы могут носить комплексный характер и затрагивать интересы не только субъекта РФ, но и экономического региона или же федерального округа, требуя институционализации многомерной организационно-правовой и административно-политической системы, направленной на формирование системы властно-правовой координации и сотрудничества при противодействии системным угрозам.

Третье направление гарантирует институционально-правовое определение элементов системы региональной безопасности с учетом

специфических этнополитических процессов, разворачивающихся в том или ином региональном жизненном пространстве. Диссертантом обстоятельно анализируются институциональные субъекты, объект и предмет, а также политико-правовые технологии обеспечения региональной безопасности.

В завершение параграфа автор систематизирует основные субъекты обеспечения региональной безопасности, особое внимание уделяет координационным и контролирующим органам, призванным обеспечить оптимальное властно-правовое взаимодействие при противодействии различным факторам и угрозам данной системы безопасности. Отдельно диссертант анализирует место и значение органов местного самоуправления и иных негосударственных субъектов, участвующих в региональной политике (политические, общественные организации, учреждения и структуры), действующих в соответствии с федеральным и региональным законодательством, нормативно-правовыми актами муниципального образования. Кроме того, в качестве субъектов региональной безопасности рассматривается публично-правовая, интеллектуальная и иная деятельность граждан, привлекаемых уполномоченными органами к реализации мер по обеспечению региональной безопасности.

В третьем параграфе *«Правовой режим региональной безопасности в России»* обосновывается, что разноплановость региональных угроз, их многоуровневость и сложность стимулируют неоднородную институционально-правовую активность субъектов РФ в плане формирования региональной системы безопасности, что привело к принятию фрагментарных нормативных актов, призванных нейтрализовать риски в территориальной эволюции этнополитической и социально-экономической организации. Однако такая самостоятельность по обеспечению социальной защищенности показала, с одной стороны, организационную и ресурсную ограниченность политико-правовых средств субъектов РФ в противодействии внутренним и внешним угрозам; а с другой – дефрагментацию правовой политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

В этом плане диссертант предлагает привести в соответствие нормативные акты федерального и регионального законодательств в сфере обеспечения безопасности, а также интегрировать средства и технологии превенции и борьбы с возникающими внешними и внутренними

угрозами. Кроме того, анализируя региональный опыт по институционализации различного рода структур, отвечающих за идентификацию региональных угроз, мониторинг рисков и напряженностей в субъекте РФ, диссертант обосновывает необходимость создания института регионального Совета Безопасности, функционирующего при аппарате полномочного представителя Президента РФ.

Диссертант выделяет и обосновывает следующие направления развития политико-правового режима региональной безопасности:

- формирование региональных концепций безопасности и приоритетов региональной политики с учетом сложившейся модели этнополитического развития, позволяющих наиболее эффективно использовать ресурсы государственного управления в плане результативного правового и политического воздействия на источники региональных угроз;

- система специальных правовых средств, методов и способов обеспечения региональной безопасности должна быть дифференцирована и адаптирована к стадиям возникновения внешних и внутренних угроз. С этой целью необходимо разделить угрозы региональной безопасности на три взаимосвязанных уровня: 1) потенциальные угрозы – данный уровень предполагает систематизацию угроз на начальных этапах их формирования, чье деструктивное воздействие может активизироваться в будущем; 2) реальные угрозы – это внутренние (институционально-правовые, экономические, этнополитические, экологические и др.) и внешние (либерально-демократическая универсализация и гармонизация государственно-правового развития, воздействие международных неправительственных, транснациональных и иных надгосударственных институтов и структур на внутринациональные процессы и проч.) угрозы, оказывающие непосредственное воздействие на развитие процессов федерализации и регионализации отечественной государственности; 3) последствия деструктивного воздействия – это стадия, на которой происходит управление имеющимися негативными условиями и их последствиями в развитии региональных жизненных пространств, в контексте которой режим обеспечения региональной безопасности должен формировать конкретный план мероприятий по ликвидации этих последствий и условий;

- разработка специальных политико-правовых индикаторов (признаков), посредством которых возможно объективное определение на-

личия, уровня и стадии развития угроз стабильности и целостности регионального развития. Соответственно, институционализация в рамках региональной системы безопасности постоянного мониторинга состояния, угроз и рисков жизненно важным интересам и потребностям граждан.

Диссертант предлагает внести дополнения в ряд федеральных нормативных актов с целью юридического закрепления механизмов обеспечения региональной безопасности, признания ее составной частью (подсистемой) общей безопасности государства: во-первых, внесение поправок в действующий Закон «О безопасности», фиксирующий нормативную дефиницию региональной безопасности, определение ее места и значения в национальной системе безопасности РФ; во-вторых, в действующем законе уточнить компетенцию федеральных органов государственной власти и органов субъектов РФ в обеспечении региональной безопасности; в-третьих, отмечается целесообразность принятия модельного федерального закона «О региональной безопасности РФ», закрепляющего субъекты, объекты и политико-правовые технологии обеспечения региональной безопасности, а также организационно-правовые, технические и иные механизмы ее реализации с учетом региональной структуры.

В заключении диссертант подводит итоги диссертационного исследования и делает выводы по данной проблематике, намечая перспективы ее дальнейшего изучения.

По теме диссертационного исследования автор опубликовал следующие работы:

1. Пашковский П.В. Структура региональной безопасности // Вестник Таганрогского государственного педагогического института. Гуманитарные науки. 2008. № 2. – 0,7 п.л.

2. Пашковский П.В. Стратегия формирования системы региональной безопасности России // Порядок общества и правовой нигилизм. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008. – 0,3 п.л.

3. Пашковский П.В. Политико-правовая многомерность системы региональной безопасности // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей. Таганрог: Издательский центр Таганрогского государственного педагогического института, 2008. – 0,2 п.л.

4. Пашковский П.В. Политико-правовой механизм обеспечения национальной безопасности России: региональный аспект // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке: Матер. Всероссийской науч.-теоретич. конф. Таганрог: Издательский центр Таганрогского государственного педагогического ин-та, 2008. – 0,3 п.л.

5. Пашковский П.В. Процесс формирования политико-правового режима безопасности и его региональное законодательное оформление // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей. Таганрог: Таганрогский государственный педагогический ин-т, 2008. – 0,2 п.л.

6. Пашковский П.В. К вопросу о понятии правовой политики // Вестник Российского нового университета. Сер. «Юриспруденция». М.: РосНОУ, 2006. Вып. 8. – 0,4 п.л.

7. Пашковский П.В. Ислам как почва для религиозного и политического экстремизма // Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції “Європейська наука XXI століття: стратегія і перспективи розвитку – 2006”. Том 17. Політологія. Державне управління. Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2006. – 0,3 п.л.

8. Пашковский П.В. Политическая активность как сущностная сторона правовой политики // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании: IV Международная научно-практическая конференция. Т. 4: Проблемы современной правовой системы. Таганрог: Изд-во ТИУиЭ, 2005. – 0,4 п.л.

9. Пашковский П.В. Роль судебно-правовой политики в государственном управлении // Совершенствование методов управления социально-экономическими процессами: Сб. матер. V региональной науч.-практ. конф. Ставрополь: Изд-во Ставропольского ин-та управления, 2005. Ч. 1. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

10. Пашковский П.В. Политико-правовое обеспечение региональной безопасности России: проблемы и стратегии // Философия права. 2008. № 6. – 0,5 п.л.

Сдано в набор 27.05.09. Подписано к печати 28.05.09.
Формат 60x84/16. Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 546

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.