



на правах рукописи

КАЗАКОВА Марина Николаевна

**ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород - 2004

Работа выполнена на кафедре регионоведения и политологии Историко-социологического института Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева.

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Доленко Дмитрий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Борков Александр Васильевич
кандидат политических наук
Агеев Олег Владимирович

Ведущая организация: Нижегородский государственный педагогический университет

Защита состоится 3 марта 2004г. в 15.00 часов на заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, ауд. 315, факультет международных отношений ИНГУ им. Н.И. Лобачевского.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке ИНГУ им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, корп. 1.

Автореферат разослан «___» _____ 2004г.

Ученый секретарь Диссертационного совета
доктор исторических наук, профессор



Корнилов А.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В результате завершения глобального военного противостояния, длившегося на протяжении фактически всей второй половины XX в., существенным образом изменилась среда безопасности его непосредственных участников. На смену традиционным аспектам политики безопасности - формированию военных союзов, балансу военных сил, гонке вооружений, регулированию кризисов и постоянно присутствующей угрозе войны - пришли новые.

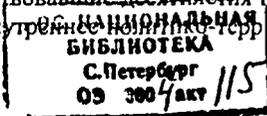
«Старая» проблематика военной безопасности если и утратила прежнее наполнение, она не исчезла окончательно, а лишь видоизменилась, отражая новую расстановку сил, складывающуюся после окончания холодной войны, и те новые проблемы безопасности, которые несут с собой наибольшую потенциальную опасность широкомасштабного конфликта. Все большую актуальность в современных условиях приобретает проблема терроризма, зачастую имеющая международный характер.

Комплексный кризис, разразившийся в начале 1990-х гг. в России, обострил ощущение «небезопасности» по всем направлениям и выдвинул безопасность в качестве одной из главных актуальных ценностей. В изменившихся условиях проблема «подрывной деятельности враждебных сил» отошла на второй план, появилось множество новых видов угроз региональной и национальной безопасности.

Кризисные явления присущи всем странам на переходных стадиях развития. В Российской Федерации кризис принял всеобъемлющий, глобальный характер, что негативно сказалось на состоянии безопасности страны. В процессе осуществления системных преобразований в России одной из главных проблем явилось обеспечение территориальной целостности. В этой связи особенно актуальными стали вопросы региональной суверенизации, дезинтеграции и национально-этнического сепаратизма на территории Российской Федерации.

В результате формирования новых геополитических реалий и внутренних изменений в России также обозначилась тенденция к возрастанию роли и значения приграничных регионов, которые являются своеобразным звеном геополитической, социально-экономической, ресурсной и культурной достаточности государства. В приграничных регионах общие угрозы безопасности своеобразно локализуются и приобретают свою специфику, что делает проблему обеспечения безопасности в этой сфере наиболее острой. Таким образом, здесь находит отражение весь комплекс внутренних и внешних угроз национальным интересам Российской Федерации..

На нынешнем этапе развития России перед обществом и государством стоит несколько фундаментальных проблем, от эффективного и оперативно-го решения которых зависит судьба России как державы мирового уровня, сохранение сию достигнутого в предшествующие десятилетия геополитического статуса. В то же время именно внутренне-политические и территориальные



аспекты во многом определяют важнейшие параметры национальной безопасности современной России.

Состояние научной разработанности проблемы. Проблема безопасности личности, общества и осударства волновала различных исследователей на протяжении всей истории. Более широко в политический обиход понятие безопасности вошло с середины XX столетия. Наибольшее развитие концепция национальной безопасности получила в США - державе, система национальной безопасности которой по праву считается самой проработанной как в концептуальном плане, так и в плане решения конкретных задач по ее обеспечению. Заметный вклад в разработку теории национальной безопасности внесли У. Липпман, Г. Браун, Р. Ульман. Следует отметить, что на протяжении второй половины XX в. главная роль в разработке американской теории национальной безопасности принадлежит Совету национальной безопасности, министерствам и органам правительства.

В нашей стране термин «национальная безопасность» в отечественных научных публикациях и политических дискуссиях стал употребляться сравнительно недавно, с начала 1990-х гг. Так, в 1990 г. был организован Фонд национальной и международной безопасности, активно участвовавший в разработке теоретических и научно-практических проблем безопасности. В мае 1990 г. по инициативе группы Комитета ВС СССР по науке, народному образованию, культуре и воспитанию под руководством академика Ю. Рыжова была предпринята первая попытка разработать концепцию безопасности страны с учетом новой геополитической ситуации. В 1992 г. был принят Закон РФ «О безопасности», в 1997 г. Указом Президента РФ была утверждена Концепция национальной безопасности, действующая с 2000 г. в обновленной редакции.

Ключевое значение для понимания сущности национальной безопасности имеет определение ее основополагающих понятий - национальных ценностей, интересов, угроз. В зарубежной политологической мысли наиболее исследована категория национального интереса. Во второй половине 1940-х и в 1950-х гг. сформировалось два основных противоположных подхода к анализу национальных интересов. Первый, так называемый «объективистский» подход представлен школой «политического реализма» (се иногда называют школой «национального интереса»). Наибольший интерес здесь представляют, прежде всего, работы Г. Моргентау, в которых интерес определяется внешнеполитическими условиями.

Второе, «субъективистское» направление в трактовке национального интереса наметилось несколько позднее, с середины 1950-х гг. В качестве его сторонников выступили политологи-бихевиористы, стремящиеся объяснить межгосударственные отношения исходя из анализа поведения государственных деятелей (это направление называют еще «теорией принятия решений»). С начала 1960-х гг. американский международник Л. Уолферс попытался соединить оба течения в трактовке национального интереса.

Теоретические дискуссии, начатые в США, стимулировали интерес к рассматриваемой проблеме и*в западноевропейских странах, прежде всего во

Франции, Великобритании и Германии. Особо следует выделить труды французских теоретиков международных отношений Р. Лрона, и Ж.Б. Дюреля, английских исследователей Дж. Френкеля, М. Батлера и др.

В российской политической науке проблема определения национальных интересов широко дискутируется рядом ученых и политиков-практиков в периодических изданиях, а также отражается в разработках различного рода политических партий и движений.

На рубеже XX и XXI вв. проявились новые факторы мировой политики, изменяющие роль государства и приводящие к возникновению новых концепций безопасности. Изучению новых факторов мировой политики, таких, как: глобализация, информационная революция, международный терроризм и т.п. посвящены разработки Института стратегических исследований Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. В настоящей работе использованы труды Д.Г. Балуева, О.А. Колобова, М.И. Рыхтика и др.

Предметом особого рассмотрения и исследования многих авторов является анализ приоритетных направлений российской политики национальной безопасности. Приоритеты национальной безопасности отражены, прежде всего, в Концепции национальной безопасности РФ, Военной доктрине РФ, Посланиях президента РФ Федеральному Собранию, ряде других законодательных актов. Эта проблематика исследуется и в трудах А.Г. Арбатова, А.В. Вахрамеева, А.В. Мальгина, С.В. Картунова и др. В их исследованиях, прежде всего, характеризуется состояние российского государства в трансформационный период в различных сферах, анализируются перспективы развития Российской Федерации.

Анализ основных приоритетов национальной безопасности говорит о том, что за последнее десятилетие произошло существенное изменение их природы. Если в начале 1990-х гг. приоритетными направлениями национальной безопасности считались, в первую очередь, снижение уровня конфликтности на постсоветском пространстве, сохранение доминирующей роли России в СНГ и восстановление экономики, то с конца 90-х гг. все больше внимания уделяется внутренним аспектам - сохранению единого правового пространства, обеспечению соответствия регионального законодательства Конституции РФ, преодолению проявлений национально-этнического сепаратизма и т.д.

Процессы региональной суверенизации, дезинтеграции, сепаратизма и другие явления, несущие прямую угрозу территориальной целостности России и имевшие место на протяжении 1990-х гг. XX в. нашли отражение в работах многих исследователей. В этой связи следует отметить работы В.Н. Лексина, А.М. Салмина, И. Яковенко, С. Хенкина, Г. Балаяна, Д. Ольшанского и др. Следует отметить, что большинство авторов сходятся во мнении, что реальной угрозы распада Российской Федерации не существует. Процессы дезинтеграции и сепаратизма угрожают в основном такому аспекту национальной безопасности, как внутривнутриполитическая и экономическая стабильность.

Вышеуказанные проблемы призвана решить реформа федеративных отношений, инициированная Президентом РФ В.В. Путиным в 2000 г. Анализу проблем и перспектив этой реформы и будущего федеративного устройства России посвящены работы С.Д. Валснтяя, Ю. Шарова, М. Золотаревой и ряда других ученых и политиков.

Сильная федеральная власть, пользующаяся поддержкой большинства населения, является необходимым условием проведения административно-территориальных реформ. Наряду с этим в организационном плане трудно говорить о сильном Центре при наличии огромного количества субъектов Федерации, причем реально не полностью равноправных. В этой связи рядом отечественных политиков-практиков и ученых предлагаются различные варианты уменьшения числа субъектов на основе их укрупнения. В первую очередь следует назвать работы Ю. Шарова, Д. Аяцкова, Д.В. Доленко, П.Н. Черткова, М. Глигич-Золотаревой.

В научной литературе недостаточно исследуется проблема перехода к демократическому устройству, с точки зрения его влияния на политико-территориальные аспекты обеспечения национальной безопасности. В этой связи особую значимость представляют работы Д.В. Доленко, исследующего в рамках теории политико-территориальной организации общества проблемы кризисных явлений в политико-территориальном устройстве страны в период политической трансформации.

Как уже говорилось выше, в Российской Федерации обозначилась тенденция к возрастанию роли и значения приграничных территорий в системе национальной безопасности. Изучение проблем приграничных регионов Российской Федерации нашло отражение в работах Н.В. Савощенко, В.В. Бурко, Н.С. Резниченко, Г. Кунадзе, Н.А. Нарочницкой, А.А. Сергунииа. Особого внимания при изучении проблем пограничных регионов России заслуживает ситуация на Северном Кавказе. В этой связи следует отметить работы К.С. Гаджиева, Д.Б. Малышевой, А.И. Гушера, Э. Панина, которые наряду с анализом сложившейся ситуации, исследуют стратегию поведения России на Кавказе в исторической ретроспективе, предлагают оптимальные пути разрешения существующих проблем.

Таким образом, вплоть до 1990-х годов конфронтация двух великих держав была основным определителем развития теории национальной безопасности и практического ее осуществления. В настоящее время наметился концептуальный сдвиг в мышлении о безопасности с акцентом на военную защиту государства к более всеобъемлющим, многоаспектным концепциям безопасности и вопросам личной безопасности, подчеркивающей необходимость обеспечить спокойствие и благосостояние граждан, живущих в государстве. Возникает потребность в новых подходах к политике безопасности. Однако на практике доминирующим подходом остается обеспечение государственной безопасности.

Объект и предмет исследования. В качестве объекта исследования в работе выступает многофакторное воздействие региональных угроз внутреннего и внешне характера на систему национальной безопасности России в

условиях политической трансформации. Предметом исследования являются политико-территориальные, региональные аспекты обеспечения национальной безопасности в условиях структурных изменений.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является политологический анализ политико-территориальных аспектов национальной безопасности Российской Федерации в процессе системной трансформации.

Для достижения данной цели в диссертации ставятся и решаются следующие исследовательские задачи:

- раскрыть сущность понятия национальной безопасности, проследить эволюцию концепции национальной безопасности и национальных интересов с учетом изменения условий международной обстановки;
- обосновать особое значение политико-территориальных аспектов обеспечения национальной безопасности в условиях политической трансформации России;
- определить характер угроз национальной безопасности России, обусловленных ее политико-территориальной организацией;
- проанализировать роль и значение пограничных регионов в системе обеспечения национальной безопасности страны;
- исследовать предлагаемые способы разрешения региональных проблем;
- сформулировать методы преодоления угроз национальной безопасности в политико-территориальной сфере.

Хронологические рамки исследования. В работе рассматривается эволюция понятия национальной безопасности в эпоху холодной войны и в постконфронтационный период. Основное же внимание уделяется анализу угроз национальной безопасности Российской Федерации в политико-территориальном измерении в постсоветский период.

Территориальные рамки исследования. Диссертационное исследование посвящено анализу проблем, охвативших всю территорию Российской Федерации. Однако в процессе политической трансформации выявились и «проблемные» регионы, где общие угрозы безопасности своеобразно локализовались и обострили проблему обеспечения национальной безопасности. К таким регионам относятся, прежде всего, субъекты федерации, проводившие в рассматриваемый период политику дистанцирования от Центра, а также приграничные территории, имеющие стратегическое значение (Калининградская область, Дальний Восток, Северный Кавказ).

Теоретико-методологическая основа исследования. Исследование политико-территориальных аспектов национальной безопасности в условиях трансформации предполагает выделение внутренних и внешних аспектов проблемы. При изучении внутренних аспектов, обусловленных спецификой взаимоотношений федерального Центра и регионов в рассматриваемый период - дезинтеграционных тенденции, проявлений различных форм сепаратизма и т.п. - привлекались некоторые концепции транзитологии (концепция «демократических волн» С. Хантингтона, теория «демократического транзита» Л.Ю. Мельвиля и др.), а также базовые положения теории федерализма.

Анализ внешних аспектов проблемы осуществлялся с позиций как традиционного, так и постмодернистского подходов. В рамках традиционного подхода следует отметить теории политического реализма и неореализма (прежде всего концепцию «силовой политики» Г. Моргентау, теорию «баланса угроз» С. Уолта). В связи с изменением характера вызовов и угроз национальной и международной безопасности необходимо применение и постмодернистского подхода, основывающегося на расширительном понимании безопасности и идее разграничения понимания государственной безопасности и безопасности народа.

В работе применялся и глобалистский подход. В частности, «революционная версия» глобализма (Г. Фридман) обращает внимание на уменьшение роли национального правительства и национального государства в самых различных сферах, в том числе в сфере национальной безопасности. Эволюционное направление указывает на пересмотр региональных отношений и трансформацию политического сообщества. В целом глобальный подход исходит из утверждения о размывании государственных границ как территориальных барьеров.

Теоретико-концептуальные основы работы обусловили применение нескольких исследовательских подходов. Прежде всего, к проблеме безопасности применим системный подход, поскольку эта проблема в широком смысле носит системный характер, включает различные виды безопасности, которые тесно связаны друг с другом. Эта связь имеет место в рамках национальной (государственной) безопасности, где экономическая, социальная, политическая, экологическая и другие виды безопасности зависят от многих факторов (опасностей, угроз и т.п.), и в то же время национальная безопасность любого государства зависит от воздействия соседних государств, от процессов глобализации и т.д.

В ходе исследования нашел применение и исторический подход, предполагающий изучение проблемы в ее последовательном временном развитии. Важное методологическое значение имеет изучение процесса становления и закономерностей развития концепции национальной безопасности в западной и отечественной науке и политике.

Важное место в исследовании занимает функциональный подход, который использован для анализа в условиях федерализма (исследование влияния политико-территориальных проблем на функционирование федеративных отношений и т.д.)

Определенное место в исследовании занимают элементы сравнительного политического анализа. В частности, в работе использованы такие методы политической компаративистики, как: сравнительно-сопоставительный метод ориентированный на выявление природы феномена национальных интересов и национальной безопасности; историко-типологическое сравнение, предполагающее изучение условий становления концептуальных основ национальной безопасности противоборствующих сторон в эпоху холодной войны.

В работе использован также институциональный подход, в соответствии с которым исследовались институты, составляющие организационную

основу взаимоотношений федерального Центра и регионов. Он предполагает использование таких методов анализа ситуации, как метод наблюдения и метод изучения документов, главным образом конституционно-правового характера.

Определенное место в осуществляемом исследовании занимает метод моделирования, предполагающий построение искусственных, идеальных ситуации в сфере преодоления изучаемых проблем.

При использовании правового и нормативного методов изучались нормативно-правовые акты, международные и межгосударственные договоры, относящиеся к вопросам защиты национальной безопасности и обеспечения международного мира и стабильности.

Псточниковой базой исследования послужили:

1) Конституция РФ (1993г.) и федеральные законы: Закон РФ «О безопасности» (1992г.), Закон РФ «О государственной границе», Закон РФ «Об обороне» (1992г.), составляющие правовую базу для деятельности российского руководства в изучаемой сфере.

2) Нормативно-правовые акты исполнительной власти РФ по концептуальным основам внешней политики, безопасности и обороны: по концептуальным основам внешней политики, безопасности и обороны: Концепция внешней политики РФ (2000г.), Концепция национальной безопасности Российской Федерации (2000г.), «Военная доктрина Российской Федерации» (2000г.).

3) Международные договоры РФ со странами ближнего и дальнего зарубежья по вопросам развития партнерства и сотрудничества (Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой (2001г.), Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной (1997г.) и др.).

4) Двусторонние договоры, соглашения, заявления по специальным вопросам относительно охраны государственных границ, систем противоракетной обороны и т.п. (Меморандум о договоренности между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о создании совместного центра обмена данными от систем раннего предупреждения и уведомления о пусках ракет (2000г.), Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сокращении стратегических наступательных потенциалов (2002г.) и т.п.).

5) Двусторонние соглашения, декларации, принятые Россией и ЕС, Россией и НАТО (Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. (1994г.), Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (1997г.) и т.д.).

6) Декларации, договоры, совместные заявления стран-участниц СНГ в рамках процесса интеграции и по вопросам сотрудничества в военно-

политической сфере (Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников Содружества Независимых Государств (1994г.), Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (2000г.), Договор о коллективной безопасности (1992г.) и т.д.).

7) Документы, размещенные на официальных сайтах МИД РФ, Государственной Думы РФ и других органов власти в сети Интернет.

Научная новизна работы. Научная новизна исследования заключается в новой постановке проблемы выявления политико-территориальных аспектов угроз национальной безопасности России в контексте взаимоотношений федерального Центра и регионов.

Предложен анализ теоретико-методологических построений отечественных и зарубежных авторов в сфере национальной безопасности и предпринята попытка разработать методологию изучения территориальных проблем как угроз национальной безопасности российского государства. Диссертант доказывает особое значение политико-территориальных аспектов национальной безопасности в условиях политической трансформации. На этой основе выявляется сущность угроз национальной безопасности России в политико-территориальном измерении с отражением внутривнутриполитических и внешнеполитических составляющих, формулируются пути решения вышеуказанных проблем, определяются перспективные направления взаимоотношений федеральной власти с регионами, в которых наиболее остро проявляются угрозы национальной безопасности.

Практическая значимость исследования. Результаты работы могут быть использованы для дальнейшего исследования проблем обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также *при* подготовке учебных пособий, учебных курсов и спецкурсов «Региональная и национальная безопасность», «Региональные конфликты в современном мире», «Геополитика», «Политический процесс в России», «Федерализм во внутренней политике России» и т.п.

Положения, выносимые на защиту:

1. С момента возникновения государство заботилось о своей национальной безопасности, понимаемой изначально как защита от внешнею врага. В современных условиях приоритетными становятся проблемы внутренней дестабилизации, что приобретает особую актуальность для государств с федеративным устройством.

2. В период политической трансформации особую роль в обеспечении национальной безопасности играют политико-территориальные аспекты. В этой связи на первый план выходят проблемы обеспечения государственного единства и территориальной целостности, особенно в многонациональных государствах, к числу которых относится и Россия.

3. В результате изменений, обусловленных политической трансформацией в России, обозначилась тенденция к возрастанию роли приграничных регионов, имеющих стратегическое значение (Сибирь, Дальний Восток, Северный Кавказ, Калининградская область). Экономическое развитие с фате-

гических территорий и усиление их значения в политическом процессе позволит преодолеть ряд негативных тенденций в этой сфере.

4. Проблемы политико-территориального развития Российской Федерации демонстрируют необходимость изменения властной конфигурации в пользу усиления влияния федерального Центра, что позволит последнему эффективнее реагировать на вновь возникающие угрозы и вызовы национальной безопасности.

Апробация исследования. Отдельные положения диссертации были отражены в докладах и сообщениях автора на ежегодных Огаревских и Сафругалиевских научных чтениях» проводимых в Мордовском госуниверситете им. Н.П. Огарева (2000 - 2003 гг.) а также в материалах межвузовской научно-практической конференции «Динамика состояния социума» (1999г.); всероссийской научно-практической конференции «Регион: контуры безопасности и развития» (2001 г). По теме диссертации имеется публикация в аннотируемом журнале «Регионоведение» (2003г.).

Кроме того, материалы диссертации используются в преподавании автором курсов «Национальная и региональная безопасность», «Региональные конфликты в современном мире». Издано методическое пособие по дисциплине «Национальная и региональная безопасность» (2003г.)

Структура работы. В соответствии с поставленной целью и задачами диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы, оценивается степень ее научной разработанности; формулируется цель и определяются задачи, объект, предмет, характеризуется научная новизна и практическая значимость исследования; обозначается теоретическая и методологическая база исследования, формируются основные положения, выносимые на защиту; содержатся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

Первая глава состоит из двух параграфов. **В первом параграфе** рассматривается эволюция понимания национальной безопасности в мировой политике и практике, отражаются основные подходы к пониманию национальной безопасности и национальных интересов.

Представление о национальной безопасности как безопасности национального государства - главного действующего лица на международной арене - сложилось к середине XX в. Наибольшее развитие концепция национальной безопасности получила в США - державе, за которой прочно утвердилась роль бесспорного лидера западного мира. Принятый в 1947г. в США закон о безопасности определил ее как интеграцию вопросов внутренней, внешней и военной политики в интересах взвешенного подхода к проблемам использования Соединенными Штатами различных средств - военных и невоенных в своей внешней политике. В этом же году был создан Совет нацио-

нальной безопасности, призванный консультировать президента и давать ему рекомендации относительно интеграции сфер внутренней, внешней и военной политики, затрагивающих национальную безопасность. Американская концепция национальной безопасности считается наиболее отработанной в современной теории и практике международных отношений. После второй мировой войны проблематика национальной безопасности превратилась там в самостоятельную область и научных исследований.

Процесс трансформации понимания национальной безопасности в США напрямую связан с изменением внешнеполитических интересов и ориентиров. В первые десятилетия холодной войны в понятие национальной безопасности включались военная стратегия, оборонная политика, ядерный паритет и т.п. Ситуация стала меняться на рубеже 1970-1980-х гг., когда безопасность перестала рассматриваться как чисто военный термин и стала определяться как способность сохранить физическую целостность и территорию, поддерживать экономические отношения с другими странами мира, на различных уровнях защищать от внешнего воздействия свои институты и систему управления, контролировать свои границы.

Советские специалисты не отставали от западных коллег. В 1970-е годы в советской политической науке и практике наметился отход от понимания внешнеполитической деятельности западных стран как военной деятельности. В научный и политический обиход стала внедряться терминология, включающая военно-политические аспекты национальной безопасности.

С середины 1980-х годов в мировой науке наблюдается усиление гуманитарной и экономической составляющей понятия «безопасность», обозначен примат общечеловеческих ценностей. Кроме того, начавшиеся в конце 1980-х годов процессы общественно-политических трансформаций, происходящих в разных регионах мира, прекращение открытой конфронтации между Востоком и Западом обусловили необходимость существенного преобразования самой концепции безопасности.

В настоящее время наблюдается концептуальный сдвиг в мышлении от национальной безопасности с ее упором на военную защиту государства к более всеобъемлющим концепциям безопасности и вопросам личностной безопасности, подчеркивающей необходимость обеспечить спокойствие и благосостояние граждан, живущих в государстве. В то же время достаточно сильными остаются позиции традиционного подхода к изучению проблем национальной безопасности, в рамках которого государство является основным объектом анализа.

В настоящее время, в связи с процессами глобализации, угрозы безопасности имеют транснациональные последствия. Это приводит к развитию новых форм сотрудничества в области обеспечения безопасности. Однако, несмотря на то, что экономические соображения учитываются гораздо больше, чем в прошлом, защита территории и населения по-прежнему является наивысшим приоритетом.

Во втором параграфе обосновывается особое значение политико-территориальных аспектов обеспечения национальной безопасности страны в

условиях политической трансформации. Под политической трансформацией в самом общем виде понимается переход от авторитарного политического режима к демократическому и связанные с этим системные преобразования во всех сферах общественной жизни. Анализ этих преобразований в России говорит об особом характере российской трансформации.

В политико-территориальном аспекте особенности российской демократизации указывают на ее геополитическое положение между Европой и Азией. С одной стороны, российский вариант демократического транзита ни в коей мере не напоминает современный китайский опыт трансформации, в котором либерализация и реформирование экономики по существу заменяют демократизацию в политике. С другой стороны, мало общего имеет российский вариант и с восточноевропейским, в котором демократизация началась с построения новых политических институтов и процедур и лишь затем изменения достигли экономики.

Одной из отличительных особенностей российской демократизации можно считать одновременное создание институтов демократической власти и формирования основ рыночной экономики. В результате строительство демократических институтов оказалось заторможенным и растянутым по времени, а экономическое реформирование до сих пор не имеет отлаженной связи с обществом и прочных институтов государственной поддержки предпринимателей. В связи с этим анализ режима в России и других странах бывшего СССР происходит в рамках альтернативных и промежуточных форм политического развития при постоянном подчеркивании особого характера российской трансформации.

Анализ процессов демократического перехода в СССР - России целесообразно провести с учетом двух групп факторов. Первую группу образует совокупность международных - геополитических, военно-стратегических, экономических, политических, культурно-идеологических и иных факторов, стимулировавших реформаторские тенденции в СССР. Влияние внешней среды не было решающим ни в инициировании перестроечных реформ и преобразований, ни в их последующем развитии. Роль внешних факторов возросла уже после фазы смены режима и формального учреждения демократических институтов и процедур.

Ко второй группе относятся государство и нацпобуждающие факторы. Здесь следует обратить внимание на фактическое отсутствие в советском и российском контексте самой изначальной предпосылки демократизации и демократии - гарантированных государственной целостности и национальной идентичности. То есть, полиэтничный состав СССР и России и подъем под лозунгами демократизации и антикоммунизма центробежных сил национализма и сепаратизма стимулировали распад Советского Союза и являются угрозой национальной безопасности в современной России.

Во второй главе анализируются проблемы, обусловленные сложностью политико-территориального устройства страны. С распадом Советского Союза они приобрели особую актуальность. В первом параграфе исследу-

ются процессы дезинтеграции, региональной суверенизации и проявление различных типов сепаратизма.

Дезинтеграционные процессы, проявившиеся в России после распада СССР затронули как государственные структуры, так и весь общественный организм с его политическими институтами. Это было обусловлено сложным переплетением историко-культурных, полигико-юридических, социально-экономических, геополитических и национально-конфессиональных факторов. Так, в многонациональных районах происходило размежевание по национальному признаку, что выражалось, прежде всего, в перекройке сложившегося государственного устройства (обособление Татарстана, Чечни, Башкортостана); национально-территориальных спорах: между кабардинцами и балкарцами; чеченцами, ингушами и казаками; ингушами и осетинами; народами Дагестана и др. Остро стояла проблема взаимоотношении между коренным населением национальных автономии и некоренным - русскоязычным населением. Кроме того, проявлялась тенденция к обособлению руссконаселенных регионов: Сибирь, Дальний Восток.

Вышей точкой дезинтеграции выступает сепаратизм, который рассматривается как переход в фазу открытого противостояния регионов единому пространству, их полного государственно-правового обособления. Формы проявления сепаратизма могут быть самыми различными. В диссертации рассматриваются следующие формы сепаратизма на постсоветском пространстве: правовой сепаратизм (несоответствие местного законодательства конституции и общефедеральным законам); межпарламентский (формирование межрегиональных объединений, противопоставляющих себя Федеральному Собранию); партийно-политический (возникновение региональных, межрегиональных и просто «ориентированных на регионы» партийно-политических структур, своеобразных «лоббистских группировок», на 100 % зависимых от губернаторов); экономический (выработка механизмов экономической самозащиты в финансовой, бюджетной и товарно-продовольственной сфере); политический (требования субъектов федерации о повышении статуса, и в крайнем проявлении о фактической самостоятельности).

Наибольшую угрозу территориальной целостности представляет национально-этнический сепаратизм, который делает ставку на реализацию возможностей определенной нации как экономически, политически, социально и духовно самодостаточного субъекта истории, способного существовать и развиваться как самостоятельное государственно-территориальное образование. Наиболее сложные проблемы в этом отношении накоплены на Северном Кавказе. Особое место среди северокавказских субъектов занимает Чечня, взаимоотношения которой с Россией являются самыми нестабильными и непредсказуемыми.

Сепаратистские устремления Чечни несомненно, являются серьезной угрозой территориальной целостности России. Однако, есть основания полагать, что вариант конструктивного вычленения Чечни из состава России, обретения ею государственной независимости невозможен по ряду причин,

важнейшей из которых является экономическая несостоятельность республики.

В целом же можно отметить, что события, происходящие на Северном Кавказе, едва ли непосредственно угрожают самому существованию Российской Федерации и ее государственному строю при условии, что последствия этих событий (массовая миграция, распространение оружия, постоянное вовлечение крупного контингента войск и т.д.) удастся минимизировать, а саму конфликтную зону эффективно локализовать.

В подобной ситуации избежать противостояния федерального Центра с северокавказскими субъектами Федерации можно лишь путем проведения твердой государственной линии на укрепление федеративной основы региона, в совокупности с максимальной либерализацией экономики.

Второй параграф акцентирует внимание на увеличении роли приграничных (стратегических) регионов, которые являются своеобразным звеном геополитической, социально-экономической, ресурсной и культурной достаточности государства, и в которых находит отражение весь комплекс проблем национальной безопасности российского государства.

В связи с этим проводится систематизация национальных интересов России в пограничной сфере. Функциональный подход к классификации национальных интересов, отражающий направления пограничной политики, позволяет выделить следующие основные их группы:

- территориальные интересы, связанные с прохождением государственной границы и пространственными пределами суверенитета России (се национальной юрисдикции);
- интересы обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации (иначе говоря, интересы национальной безопасности в пограничной сфере), а также интересы коллективной безопасности на внешних границах государств-участников СНГ;
- интересы межгосударственного пограничного сотрудничества в различных областях (экономической, социальной, информационной, природоохранной, военной, специальной и др.).

Весьма актуальна и классификация по степени приоритетности национальных интересов в пограничной сфере. Первостепенное значение, в силу острой потребности в международно-правовом оформлении, имеют территориально-пограничные национальные интересы. Никогда прежде в истории России, да и других государств, на вновь образованную государственную границу не приходило одновременно свыше 13,5 тыс. километров. В этих условиях на первый план выдвигается необходимость упрочения добрососедских отношений на Государственной фанце с сопредельными странами, развития взаимовыгодного экономического и иного сотрудничества в приграничных территориях, обеспечения основных прав и свобод человека.

В экономической области наиболее острой является проблема незаконного перемещения через границу сырьевых ресурсов, товаров и культурных ценностей, что наносит значительный ущерб экономике и кредитно-финансовой системе России.

В области внутренней безопасности особую остроту в последние годы приобрела проблема борьбы с незаконным оборотом наркотических средств через границу. Россия является не только транзитным маршрутом для переброски наркотиков из Афганистана и Пакистана в Западную Европу, но и сама является огромным рынком их потребления.

Реальную угрозу безопасности Российской Федерации представляет также нарастание потоков незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Наиболее сложная ситуация сложилась на границе с Китаем, Казахстаном и Украиной, северокавказском, калининградском, северо-западном направлениях. Незаконная миграция приобретает опасные для национальной безопасности формы, срачиваясь с организованной преступностью, в том числе международной, оказывает негативное влияние на социально-политическую, криминогенную, санитарно-эпидемиологическую ситуацию, занятость населения в стране.

Таким образом, в приграничных регионах наиболее рельефно проявляется антироссийская экспансия (экономическая, демографическая, военная и др.), осуществляемая некоторыми государствами и неправительственными структурами. Здесь имеются предпосылки для формирования зон изоляции России как от внешнего мира, так и от ее составных частей. Так, особую озабоченность вызывает ситуация в Калининградской области - самом западном регионе РФ, полностью отделенном от остальной территории страны. Этот регион имеет важное стратегическое значение для России как в социально-экономическом, так и в военно-политическом плане.

Своеобразен по содержанию и задачам региональный аспект пограничной политики Российской Федерации в дальневосточном регионе. Здесь она направлена на сохранение территории страны в рамках существующих границ, взаимоприемлемого решения споров между Россией и Китаем, Россией и Японией; развитие взаимовыгодных торгово-экономических отношений с дальневосточными соседями при сохранении государственного контроля за стратегическими ресурсами региона; противодействие неконтролируемой внешней миграции; сохранение в этом регионе достаточную российского военного потенциала, который мог бы служить гарантом безопасности и стабильности.

Пограничные споры в дальневосточном регионе являются предметом цивилизованных переговоров и не представляют серьезной угрозы для безопасности российского Дальнего Востока, как, например, ситуация на южном направлении. Наиболее сложные проблемы накоплены на Северном Кавказе. Это самый южный пограничный регион России, через который осуществляются экономические и иные связи с закавказскими республиками, а через Каспийское и Черное моря, где находятся незамерзающие порты - со множеством других стран.

В шкале угроз национальным интересам наиболее актуальными представляются угрозы, создаваемые негативным влиянием исламского экстремизма, неурегулированными региональными конфликтами и очагами перманентной военно-политической напряженности в Закавказье, на Северном

Кавказе и в Центральной Азии, а также усилением борьбы и соперничества государств за установление контроля над топливно-энергетическими и другими природными ресурсами стран южного региона СНГ. Серьезной угрозой является также образование на юге России незаконных вооруженных формирований, накопление и распространение там оружия. В этих условиях главной задачей выступает формирование на южном направлении системы двух- и многосторонних отношений, обеспечивающей интересы национальной безопасности России, характер которых определяется важностью геополитического положения региона, состоянием и перспективами его развития.

Проведенный анализ состояния приграничных регионов РФ свидетельствует, что в новой геополитической, социально-экономической ситуации большинство из них до настоящего времени не смогли реализовать благоприятные уникальные возможности для своего развития. Проблемы российских пограничных территорий сложны и требуют глубокого осмысления, всесторонней проработки, как на федеральном, так и на местном уровнях. С учетом своего потенциала и растущей роли в различных сферах жизни российского государства, ограниченности возможности центра в осуществлении адресной помощи всем субъектам Федерации, пограничные территории должны получить приоритетное развитие. Как представляется, такой подход к развитию приграничных субъектов позволит, в том числе, ликвидировать диспропорцию в промышленных потенциалах российского и сопредельного приграничья.

В третьем параграфе анализируются предлагаемые пути и методы решения вышеуказанных проблем, а также содержится ряд предложений автора по нейтрализации угроз и вызовов, обусловленных политико-территориальными особенностями страны.

В комплексе проблем региональной политики Российской Федерации по обеспечению территориальной целостности наиболее важными аспектами являются, в первую очередь, преодоление негативных тенденций дезинтеграции и сепаратизма, преодоление экономического неравенства регионов, решение проблем национально-этнических отношений, усиление ее границ.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы взаимоотношений федерального Центра и субъектов Федерации. Как свидетельствует предыдущее изложение, в период с 1992 - первую половину 1999 гг. во взаимоотношениях Центра и регионов развивались тенденции, многие из которых следует отнести к негативным. Движущими силами нарастающих тенденций к дезинтеграции явились как экономический кризис, так и несовершенство правовой базы федеративного устройства России. Нельзя также упускать из виду практические действия руководства ряда субъектов РФ, направленные на укрепление сепаратистских тенденций как в сфере политико-экономической, так и социокультурной.

С 2000г. намечилась тенденция изменения акцентов в региональной политике и практике регулирования отношений в целях повышения эффективности государства как средства обеспечения поступательного общественного развития. Применительно к обсуждаемым проблемам это означало бес-

компромиссное противодействие попыткам развала в стране, пресечения тенденций того, что региональная самостоятельность стала трактоваться как санкция на дезинтеграцию государства.

Среди важнейших элементов реализации этой политики было продолжение контртеррористической операции в Чечне, а также политика укрепления федерализма в той ее части, которая касается усиления структур президентской вертикали в регионах. В практическом плане это проявилось в создании федеральных округов, назначении в них представителей президента РФ. Данный институт составляет стержень жесткой вертикали исполнительной власти, главный инструмент политики главы государства в стране в территориальном измерении.

Наиболее очевидная задача полпредов заключалась в том, чтобы в кратчайшие сроки обеспечить ликвидацию несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ Конституции страны и восстановить конституционный принцип верховенства федерального законодательства. Эта задача была тем более актуальной, что к моменту издания Указа примерно каждый пятый закон субъектов Федерации содержал позиции, противоречащие общероссийскому законодательству.

В результате деятельности полпредов почти все законы субъектов Федерации, противоречащие федеральному законодательству в 2000 г. были исправлены. Однако, за тот же период принято немало новых региональных законов, в той или иной степени противоречащих российскому законодательству. Это говорит о том, что полпреды в состоянии побудить региональных законодателей к исправлению совершенных ранее ошибок, но пока не могут предотвратить появление новых отклонений от норм федерального законодательства. Институт полномочных представителей имеет и ряд недостатков, в числе которых следует отметить излишнюю бюрократизацию и фактическое прекращение работы межрегиональных ассоциаций.

Кроме того, институт полномочных представителей президента вступает в противоречие с конституционным принципом субсидиарности, предполагающим конституционное, законодательное разграничение предметов ведения между тремя уровнями власти, а отнюдь не единую вертикаль власти сверху донизу. Правомерно говорить только о вертикали федеральной исполнительной власти.

Проведенный анализ позволяет рассматривать институт полномочного представителя в федеральном округе с позиций двойственности его функций. В стабильные периоды это инструмент контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации. В кризисные периоды - инструмент проведения директив главы государства.

В процессе совершенствования российского федерализма неизбежной является реформа самой территориальной структуры Российской Федерации. Поэтому все большую актуальность приобретают идеи укрупнения субъектов Федерации. Стратегические преобразования Российской Федерации охватывают не только вопросы преодоления федеративной асимметрии, но и касаются разработки механизмов «федеральной интервенции», укрепления за-

конности, установления ответственности за нарушение федерального законодательства.

В завершение работы предлагается выделить несколько приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности России в сфере ее региональной политики: защита территориальной целостности, создание и поддержание устойчивых и эффективных связей между Центром и регионами, противодействие сепаратистским тенденциям, предупреждение межэтнических конфликтов как на территории Российской Федерации, так и на сопредельных территориях, установление дружеских и добрососедских отношений со странами Закавказья, ускоренное экономическое освоение Сибири и Дальнего Востока, налаживание связей с дальневосточными соседями, развитие многостороннего и двустороннего сотрудничества со странами СНГ.

В Заключение подводятся итоги исследования и формулируются общие выводы.

С точки зрения национальной безопасности положение в стране можно считать долговременно стабильным при наличии нескольких неперменных условий: устойчивых, защищенных правом, обычаем и надежно охраняемых границ; стабильных, предсказуемых, основанных на праве и обычае отношений между основными субъектами государств (центральная власть, федеральные единицы, местные власти административных единиц); устоявшегося, «нормального» политического процесса, предполагающего высокую степень легальности и предсказуемости поведения политических субъектов (партии, организованные общественные группы, силы, способные играть политическую роль, хотя и не предназначенные для нее), регулируемости неизбежных в любой системе конфликтов (межэтнических, межконфессиональных, территориальных и др.) в рамках поддерживаемой законом и обычаем процедуры; отсутствии или достаточной слабости незаконно существующих сил, способных непредсказуемо вмешаться в политический процесс (нелегальные вооруженные формирования, незаконно образованные квазигосударственные структуры, организации, претендующие на политическое и тем более военное представительство этнических, профессиональных и других групп).

Анализ состояния национальной безопасности России на рубеже XX - XXI вв. приводит к выводу о том, что национальные интересы страны требуют изменения нынешнего курса применительно к конкретно-историческим условиям развития. Без этого нельзя рассчитывать на социально-политическую стабильность, невозможно гарантировать целостность государства, надежную оборону, экономическую независимость и достойное место страны на международной арене.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

И. Казакова, М.Н. Региональные конфликты на постсоветском пространстве / М.Н. Казакова. // Динамика состояния социума: Материалы меж-

вузовской науч.-практ. конфер., МГПИ им. М.Е. Евсевьева, 17-18 марта 1999г. - Саранск, 1999. - С. 67-70.

2. Казакова, М.Н. Системообразующие элементы национальной безопасности Российской Федерации / М.Н. Казакова. // Регион: контуры безопасности и развития: Материалы Всеросс. науч.-практ. конфер., МГПИ им. М.Е. Евсевьева, 15-16 февраля 2001г. Саранск, 2001. - С. 93-96.

3. Казакова, М.Н. Политикообразующие факторы системы обеспечения национальной безопасности России / М.Н. Казакова. // Вагант / Сб работ студ. нуч. об-ва ИСИ МГУ им. Н.П. Огарева. - 2002. - № 3. - С. 61-64.

4. Казакова, М.Н. Калининградская область в контексте национальных интересов Российской Федерации / М.Н. Казакова. // Фундаментальные и прикладные проблемы регионологии. / Сборник науч. стат. (Прил. № 3 к журн. «Регионология»). - Саранск, 2003. - С. 47-54.

5. Казакова, М.Н. Проблема обеспечения пограничной безопасности России на южном направлении / М.Н. Казакова. // XXXI Огаревские чтения: Материалы науч. конф.: в 3 ч. Ч. 1: Гуманитарные науки. - Саранск: Изд-во Мордов ун-та, 2003. - С. 40-44.

6. Казакова, М.Н. Национальная безопасность России в условиях политической трансформации / М.Н. Казакова. // Центр и периферия. Научный альманах НИИГН при Правительстве РМ. - 2003. - № 1. - С. 57-59.

Подписано в печать 29.01.04. Объем 1,25 п. л. Тираж 100 экз.
Заказ № 208.

Типография Издательства Мордовского университета
430000 Саранск, ул. Советская, 24

#-2832