

КОРОЛЕВ Владимир Николаевич

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ^УОГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфлик-
тология, национальные и политические процессы и технологии**

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



003173992

Работа выполнена на кафедре политологии, государственного и муниципального управления Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Орловская региональная академия государственной службы”.

Научный руководитель — доктор исторических наук, профессор
Васютин Юрий Сергеевич

Официальные оппоненты: — доктор политических наук, профессор
Мельков Сергей Анатольевич
— кандидат политических наук, доцент
Болховитина Татьяна Сергеевна

Ведущая организация — Российская академия государственной
службы при Президенте
Российской Федерации

Защита состоится 10 ноября 2007 года в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 502.004.02 при ГОУ ВПО “Орловская региональная академия государственной службы” по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5а, актовый зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО “Орловская региональная академия государственной службы” по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5а, актовый зал.

Автореферат разослан 9 октября 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.В. Малахова

І. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность исследования. В настоящее время в полную силу заявила о себе научная проблема, заключающаяся в необходимости преодоления обозначившегося несоответствия между имеющимися теоретическим и эмпирическим обоснованиями процесса обеспечения безопасности и новыми острыми и сложными требованиями к формированию эффективных институтов и технологий решения задач безопасности в XXI веке. Среди причин, определяющих особое внимание к анализу взаимодействия государства и общества в сфере противодействия угрозам безопасности, главной является непосредственное влияние итогов таких исследований на благополучие конкретных людей в динамичных и противоречивых условиях трансформирующегося общества в России. В результате распада СССР и перехода его правопреемника — Российской Федерации — к построению современного демократического правового государства ситуация в сфере обеспечения безопасности принципиально изменилась, что предопределило необходимость глубокого теоретического осмысления прежних подходов и постулатов. За последние годы накоплен немалый опыт реформ в сфере безопасности, создана законодательная база, сформирована новая структура органов ее защиты. Тем не менее динамика развития современного Российского государства и гражданского общества, процессы, протекающие в мировом сообществе, порождают множество новых угроз безопасности, которые должны найти адекватное организационно-правовое решение в административно-политической сфере государственного управления

Необходимо также принимать во внимание, что национальная безопасность представляет собой весьма противоречивый, долгосрочный феномен политической сферы общественной жизни. Специфика политического развития ставит вопрос о нарастании проблем защиты национальных интересов, что требует не механического наращивания усилий в том или ином угрожаемом направлении, а переосмысления основ функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

Вместе с тем до настоящего времени среди ученых, исследующих проблемы безопасности, не выработано общего подхода к определению основного понятийного аппарата по указанной проблематике,

включая основные параметры сотрудничества государственной власти и институтов гражданского общества по противодействию угрозам личности, обществу и государству.

Без детального концептуального обоснования имеющиеся понятийные проблемы лишь способствуют усложнению компонентного состава безопасности и эрозии ее подлинного содержания при акценте на множественность опасностей, которые имеют место в условиях недостатка стабильности современных государственных и общественных институтов. Отмеченные обстоятельства актуализируют необходимость осуществления тесного взаимодействия между государственной властью и самостоятельными объединениями граждан, инициативно стремящихся участвовать в обеспечении различных аспектов национальной безопасности. Необходимость изучения данной проблематики с позиций политической науки предопределила выбор темы исследования и ее актуальность.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретико-правовые проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства, правовое регулирование организации и деятельности институтов защиты государственного строя достаточно широко представлены в публикациях отечественных и зарубежных ученых. Характерной чертой политической науки стало признание необходимости привлечения к обеспечению безопасности не только институтов государственной власти, но и структур гражданского общества. Такой подход уже был обозначен мыслителями прошлых эпох в иных вопросах, отстаивающих полярные принципы и подходы¹.

Дефиниция “национальная безопасность” в западной политико-правовой мысли традиционно означает защиту населения и территории страны от любой внешней угрозы, а также способность оказать эффективное противодействие опасным явлениям и процессам²,

¹ Джефферсон Т Программа демократа // Т. Джефферсон О демократии СПб.: Лениздат, 1992; Оуэн Р Избранные сочинения, Т 2 М., 1950; Сен-Симон А. Избранные сочинения. Т. 1 М., 1948, Лассаль Ф. Сочинения. Т 2 СПб: Изд-во Н Глаголева, 1908; Меринг Ф Милиция и постоянное войско. М.: Красная новь, 1923; Спиноза Б Богословско-политический трактат // Антология мировой политической мысли Т. 1. М., 1997; Фурье Ш Избранные сочинения Т 2 М.-Л., 1952

² Бэттлер А. Национальные интересы, национальная и международная безопасность // Политические исследования. 2002 № 4; Knorr K. National Security Studies: Scope and Structure of the Field // F Trager and P. Kronenberg National Security and American Society: Theory Process Policy Lawrence: University of Kansas Press, 1973 P 5–6; US National Security A Framework for Analysis / Ed. by D Kaufman, J McKittrick Lexindton Books, 1985 P 4

что связывается не только с обладанием государством монополией на законное насилие, но также с такими критериями, как стабильность, предсказуемость и порядок.¹ К началу ХХI в. все больше сторонников в зарубежной политологии приобретает концепция “общей безопасности”, предусматривающая право на защиту национальных интересов за такими субъектами, как группы граждан, органы местного самоуправления, неправительственные организации.²

В российской научной традиции приоритетная роль в защите безопасности с начала XIX в. отводилась органам государственного управления.³ После 1917 года доминирующее положение в научных изысканиях приобретает термин “государственная безопасность”, содержание которого предполагало и защиту национального интереса.⁴

В современной отечественной науке существует несколько дискуссионных подходов к определению актуальных проблем национальной безопасности, представленных в работах А.В. Возженикова, Ю.И. Дерюгина, А.А. Прохожева, О.М. Хлобустова и многих

¹ Lippman W. US Foreign Policy. Shield of the Republic Boston, 1943 P. 5. May E. National Security in American History P. 110–112; Prisms and Policy: U.S. Security Strategy after the Cold War / Ed. by N. Levin Santa Monica RAND, 1994 P. 37–53; Steinbruner J. Revolution in Foreign Policy // Setting National Priorities Policy for the Nineties / Ed. by H. Aaron Wash.. The Brookings Institution, 1990 P. 68–85, Sarkesian S. The Strategic Landscape, Domestic Imperatives, and National Security // U.S. Domestic National Security Agendas Into the Twenty-First Century / Ed. by S. Sarkesian and J. Mead Flahagin — N.Y. Greenwood Press, 1994. P. 16–17.

² Rothschild E. Introduction // Common Security in Asia: New Concepts of Human Security / T. Matsumae, L.C. Chen Tokyo, 1995. P. 3, A Call to Action. Summary of Our Global Neighbourhood, the Report of the Commission on Global Governance Geneva, 1995.

³ Андреевский И.Е. Полицийское право СПб., 1874, Реформа исполнительной полиции в России. Сборник государственных знаний. Под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1878, Победоносцев К.П. Организация общественного призрения в России СПб., 1898, Юсти И.Г.Г. Основания силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благополучия Ч. 1–4 СПб., 1772–1778, Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния. М., 1787; Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь СПб., 1891

⁴ Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка. Советское государство и право. 1982. № 3, Серегин А.В. Охрана советского общественного порядка // Советское административное право Управление в области административно-политической деятельности М., 1979

других.¹ В.С. Пирумов и С.В. Степашин исходят из понимания безопасности как состояния защищенности страны; П.Г. Белов, В.В. Бирюков, Ю.В. Рождественский, И.И. Терехов рассматривают безопасность как отсутствие угроз и опасностей объекту защиты; третий подход, представленный в работах В.Ф. Молчановского, С.З. Павленко, В.И. Рыкунова, В.А. Семенова, определяет безопасность как свойство (атрибут) системы².

В последние годы заметно актуализировался научный интерес к проблемам соотношения обеспечения безопасности и функционирования политических отношений, оценке состояния национальной безопасности как специфического фактора, определяющего поступательное развитие социума, отражаемый в работах Ю.С. Васютина, С.В. Картунова, И.В. Лихановой, А.В. Макеева, Г.Ю. Семигина, П.Н. Феценко.³

¹ Белов П. Концептуально-критериальный базис системы обеспечения национальной безопасности России // Обозреватель 2005. № 8; Возжеников А В, Прохожев А А Государственное управление и национальная безопасность России М : Изд-во РАГС, 1999, Возжеников А В и др. Основные концептуальные положения национальной безопасности России в XXI веке. М., 2000, Дерюгин Ю.И. Основные жизненно важные интересы России и угрозы ее безопасности // Национальная безопасность России: реальность и перспективы. М , 1996; Жинкина Н Ю Стратегия безопасности России: проблемы формирования понятийного аппарата М., 1995, Кутахов Ю.Л., Явчуновская Р А. Человек Полиэтнический мир. Безопасность. СПб.: Изд-во Разумовой, 1998; Метелев С.Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России социально-экономические и правовые аспекты. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, 2006, Поздняков Э А. Нация, государство, национальные интересы // Вопросы экономики. 1994 № 2; Хлобустов О М. О стратегии национальной безопасности России // Национальная безопасность России: реальность и перспективы. М., 1996

² Хлобустов О , Рыкунов В., Павленко С , Подуфалов В. Права человека и интересы национальной безопасности М , 1999; Пирумов В С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России // Проблемы глобальной безопасности М., 1995

³ Андреев А.А., Федоровский Н Ф. Национальная безопасность и политический процесс в России // Трансформационные процессы в России и Восточной Европе и их отражение в массовом сознании. М · Изд-во РОССПЭН, 1996; Васютин Ю.С. Политические партии современной России и национальная безопасность М , 1995, Дворкин В К вопросу о формировании политики национальной безопасности // Мировая экономика и международные отношения 2004. № 12; Картунов С В. Становление политики безопасности. М Изд-во "Наука", 2003; Кузнецов В Н Социология безопасности М · Изд-во "Республика", 2002; Лиханова И В Дестабилизирующие факторы политического процесса и национальная безопасность · современный теоретический дискурс // Вестник Московского университета Сер 12 Политические науки 2004 № 3;

В связи с этим возросла роль исследований, посвященных определению роли и функциональных параметров акторов политического процесса, способных выступать в качестве субъектов обеспечения различных аспектов национальной безопасности.¹ При этом авторы, настаивающие на приоритетной роли государственной власти в деле противодействия угрозам современности, не отрицают зависимости уровня защищенности жизненно важных интересов государства как основного политического института от состояния системы общественных отношений². Раскрывая содержание процесса обеспечения безопасности национальных интересов народа России, исследователи декларируют наличие негосударственной или общественной системы обеспечения безопасности, элементами которой выступают граждане, а также общественные и иные организации.³

Макеев А В Политика и безопасность М , 1998, Семигин Г Ю Политическая стабильность и безопасность // Социально-политический журнал 1996. № 2, Феценко П.Н. Социальная напряженность как аспект национальной безопасности М.. Изд-во "Юрист", 2006

¹ Герасимов А.П. Роль государства и права в обеспечении социальной безопасности / Общая теория права и государства // Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994, Дмитриев Ю , Петров С , Идрисов Р. Государство как субъект обеспечения национальной безопасности России // Политика и право 2001. № 11, Кетов Ю Роль органов исполнительной власти в обеспечении национальной безопасности // Государственная служба. 2005 № 4; Кардашева И Б. Механизм обеспечения национальной безопасности РФ сущность, задачи и пути совершенствования // Право и политика. 2005. № 2 , Чеканов В Е. Некоторые проблемы государственного управления системой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях и пути их разрешения // Право и безопасность. 2004. № 2 (11)

² Арзамаскин Н Н , Матросов П И. Государственная безопасность: понятие, черты и перспективы стабилизации. В сборнике "Преступность как угроза национальной безопасности". Ульяновск, 1998, Маньковская И А. Национальная безопасность – государственная безопасность: социальное и психологическое измерение проблемы // Новые тенденции в политической жизни и экономическая безопасность России Материалы научно-практической конференции М РУДН, 1998; Дьяков С.В Государственные преступления (против конституционного строя и безопасности государства и государственная преступность М · Изд-во "Норма", 1998; Шумилов А Ю. Новый регламент ФСБ России справочное пособие М., 1998

³ Александров М Н. Взаимодействие и координация деятельности с государственными органами в области обеспечения безопасности // Мир безопасности. 1999. № 8, Бельков О Безопасность России: гражданская стратегия // Власть 2006 № 2, Прохожев А А. Теория развития и безопасности человека и общества. М , 2006, Шершнев И Л. Деятельность общественных объединений в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации Автореф. дис . канд полит. наук М , РАГС, 2004

В то же время вопрос о сущности, реальном содержании, специфике и приоритетах процесса взаимодействия в сфере обеспечения национальной безопасности между органами государственной власти и таким гражданским институтом, как общественные объединения, еще не стал предметом комплексного политологического исследования.

Объект исследования: обеспечение национальной безопасности как фактор политической стабильности Российской Федерации.

Предмет исследования: содержание, специфика и приоритеты взаимодействия государства и общественных объединений по обеспечению национальной безопасности в современной России.

Цель исследования заключается в определении путей оптимизации сотрудничества органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия угрозам национальным интересам Российской Федерации.

Исходя из избранной цели, были определены следующие **задачи исследования:**

- на основании существующих научных подходов к сущности понятия “национальная безопасность” определить его современное политико-правовое содержание и взаимосвязь с процессом взаимоотношений “государство” — “гражданское общество” в контексте демократических трансформаций в Российской Федерации,

- уточнить теоретико-методологическое обоснование процесса обеспечения национальной безопасности, а также признаки, параметры и политико-правовую градацию субъектов, задействованных в данном процессе;

- рассмотреть политические предпосылки, условия и факторы участия общественных объединений в противодействии угрозам национальным интересам России, на основании чего сформулировать определение общественных институтов, способных выступать в качестве негосударственных субъектов обеспечения безопасности;

- охарактеризовать сущность процесса взаимодействия институтов государственной власти и общественных объединений в сфере защиты национальных интересов РФ;

- определить приоритетные задачи по оптимизации партнерства государства и институтов гражданского общества в сфере национальной безопасности;

- сформулировать комплекс предложений и практических рекомендаций по совершенствованию самостоятельных общественных инициатив в сфере национальной безопасности.

Гипотеза исследования. Организация взаимодействия между органами государственной власти и общественными объединениями в области обеспечения безопасности личности, общества и государства в современной России носит динамический и вместе с тем спонтанный, недостаточно регламентированный характер, что препятствует решению первоочередных задач по противодействию возрастающим угрозам национальным интересам страны. С увеличением роли государственного управления долгосрочная перспектива организации модели негосударственной подсистемы безопасности находится в органичном единстве со стратегией политического развития Российской Федерации, что требует интеграции значительного количества разрозненных общественных сегментов обеспечения безопасности, выявления среди них дееспособных, ответственных субъектов и формирования органов управления и координации ими со стороны государства.

Научная новизна исследования заключается в выявлении основных параметров и стратегических направлений сотрудничества органов государственной власти и институтов гражданского общества в деле противодействия опасным состояниям и угрожающим процессам; формулировании комплекса научных выводов, позволяющих оптимизировать процесс взаимодействия государства и общественных объединений в области обеспечения национальной безопасности, защиты от внешних и внутренних угроз на федеральном, региональном и местном уровнях.

Методологическую основу исследования составили современные научные методы познания социально-политических процессов, в том числе: институциональный, исторический, сравнительно-политологический, системный, структурно-функциональный, что позволило, с одной стороны, выявить структурные и функциональные связи между элементами системы обеспечения национальной безопасности, а с другой — исследовать эти связи в их развитии

Эмпирической базой исследования выступают фактические материалы, позволяющие всесторонне рассмотреть роль общественных объединений в политическом процессе обеспечения безопасности личности, общества и государства: законодательные и другие нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, прежде всего законы “О безопасности”, “Об общественных объединениях”, “О некоммерческих организациях”, “Об обороне”, “О частной охранной и детективной деятельности”, “О противодействии терроризму”; результаты социологических исследований; программные документы и декларации общественных организаций;

материалы СМИ, фиксирующие информационно-аналитические данные и событийный ряд взаимодействия государства и общественных объединений в процессе противодействия угрозам национальным интересам России.

Результаты проведенного исследования нашли отражение в следующих положениях, выносимых на защиту.

1. Национальная безопасность является одним из приоритетных факторов, влияющих на содержание и динамику взаимоотношений между государственными и общественными институтами; ее политическая специфика состоит в том, что данный фактор не локализуется только в структуре государственного управления, но способен проявлять себя в организационных формах гражданского общества. Процесс политической трансформации порождает различные требования к системе обеспечения первоочередных потребностей граждан, которые должны быть адекватны масштабам и характеру складывающихся угроз. Это требует расширения информационно-исследовательского поля в сфере безопасности, продолжения научной работы над выработкой критериев ее обеспечения, а также над построением эффективной системы практической деятельности по организации защиты национальных интересов страны посредством организации эффективного, адекватного современным условиям процесса взаимодействия институтов государственной власти и формирующегося гражданского общества.

2. Функция обеспечения безопасности, традиционно являясь одной из задач политики и индикатором эффективности публичной власти, в первую очередь реализуется в деятельности государственных институтов, целью которых выступает создание механизмов, ограничивающих и пресекающих недопустимые проявления угрожаемых состояний и дестабилизационных процессов, ввиду чего обеспечение безопасности связано с ограничительными и запретительными мерами и требует специальных форм и методов деятельности соответствующих субъектов. Рост общественных потребностей и усложнение интересов граждан и социальных сообществ на современном этапе политического развития инициируют самодеятельную активность населения, нацеленную на предотвращение угроз по отношению к первоочередным потребностям жизнедеятельности. Это актуализирует необходимость в оптимизации взаимоотношений разнородных субъектов, функционирующих в системе обеспечения национальной безопасности.

3 Наличие отличий между органами политической власти, институтами гражданского общества, а также плюрализма среди индивидов, крупных социальных агрегаций по поводу принципов, норм и стратегии обеспечения безопасности личности, общества и государства на практике приводит к возникновению общественных объединений, содействующих обеспечению безопасности, которые следует определять как специфический институт гражданского общества, выступающий продуктом самостоятельной активности населения, ставящий своей целью определение принципов и реализацию политики по противодействию угрозам национальным интересам, обладающий интеллектуальными, материальными и силовыми ресурсами для осуществления намеченных задач, что практически проявляется в возможности формировать дееспособные субъекты негосударственной системы обеспечения безопасности.

4. Исходя из накопленного теоретико-методологического инструментария, целесообразно охарактеризовать процесс взаимодействия государства и общественных объединений в сфере национальной безопасности как основанную на конституционных нормах систему взаимной поддержки, взаимопомощи и партнерства между элементами государственной системы защиты безопасности и институтами гражданского общества, обладающими потребными ресурсами и потенциалом в деле противодействия угрозам национальным интересам, обеспечивающую необходимый уровень защищенности всех сфер жизнедеятельности народов Российской Федерации.

5. Со стороны органов государственной власти к настоящему времени необходима осмысленная методологическая основа по осуществлению взаимодействия с объединениями граждан, содействующими обеспечению национальной безопасности, что должно позволить находить адекватное воплощение самостоятельным общественным инициативам, нацеленным на решение актуальных проблем государственной, общественной и личной безопасности. Реальные параметры сотрудничества рассматриваемых общественных объединений и органов государственного управления определяются наличными комбинациями, зависят от личностного фактора, ситуационной конъюнктуры, набора ситуативных моментов. С другой стороны для общественных объединений их привлечение к обеспечению национальной безопасности как вида деятельности, требующего осознания особой ответственности, развитого чувства

долга и высокой степени организации, сплоченности и дисциплины, способно стать действенным фактором, способствующим эффективности их функционирования в вопросах уставной деятельности.

6. Задачей общества и органов власти должно стать активное, систематическое и целенаправленное привлечение общественных объединений, соответствующих критериям обеспечения безопасности и зарекомендовавших себя в качестве эффективных, квалифицированных партнеров в данной сфере, к разрешению актуальных вопросов современного государственного управления. В связи с этим назрела необходимость принятия новой редакции Федерального закона "О безопасности", которая отражала бы реалии современного состояния и взаимодействия государственной и общественной систем защиты национальных интересов Российской Федерации.

Практической стороной осуществления указанной задачи может стать интеграция структурных компонентов общественных объединений по содействию безопасности в состав государственных институтов, прежде всего Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий в регионах, реализуемая в практических формах, которые будут способны учесть насущные интересы данных субъектов процесса защиты интересов личности, общества и государства.

7. К приоритетным направлениям оптимизации сотрудничества органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия угрозам правопорядку и социально-политической стабильности следует отнести:

- соиздательное использование общественных инициатив, нацеленных на обеспечение национальной безопасности;
- осуществление унификации структурной организации и разграничение сферы компетенции органов исполнительной и законодательной властей на федеральном и региональном уровнях, ответственных за противодействие угрозам безопасности;
- распространение практики сотрудничества с институтами гражданского общества в сфере противодействия кризисным процессам и опасным состояниям на деятельность всех органов государственного управления, занятых в сфере обеспечения различных аспектов безопасности, включая структуры, предназначенные для ликвидации угроз неявного или скрытого характера;
- проведение постоянного мониторинга деятельности общественных объединений, декларирующих свою приверженность обеспечению

различных аспектов безопасности, с целью выявления их реального потенциала и соответствия деятельности нормам российского законодательства;

- реализацию административных и юридических мероприятий нацеленных на формирование в субъектах Федерации на принципах автономности, добровольности, коллегиальности эффективных региональных негосударственных систем противодействия угрозам безопасности и политической стабильности;

- создание на уровне федеральных округов координирующих организаций, межведомственных комиссий для проведения практических мероприятий по объединению негосударственных структур в единую добровольную общественную организацию обеспечения национальной безопасности;

- совершенствование юридической базы, регламентирующей международные аспекты функционирования российских общественных объединений, содействующих защите национальных интересов, а также определяющих параметры деятельности аналогичных субъектов зарубежного происхождения в Российской Федерации.

Диссертационное исследование выполнено в рамках п. 13 “Проблемы национальных интересов в политической науке. Структура национальных интересов взаимоотношения и взаимодействия внутри- и внешнеполитических интересов государства. Национальные интересы в условиях становления новой геополитической модели мира. Проблема национальной безопасности России” Паспорта специальности 23.00.02 — политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования сформулированных автором выводов в деятельности государственных и общественных структур по оптимизации процесса защиты национальных интересов Российской Федерации. Результаты комплексного анализа, обобщенные в диссертации, могут быть приняты во внимание при разработке концепций государственного управления, нацеленных на обеспечение государственной, общественной и личной безопасности. Научно-теоретические наработки и выводы исследования могут быть использованы в вузовском учебном процессе при чтении курсов по национальной безопасности, политологии, государственному управлению.

Апробация работы. Работа обсуждалась на заседании кафедры политологии, государственного и муниципального управления Орловской региональной академии государственной службы. Ряд теоретических положений и выводов исследования апробирован на всероссийских и международных научно-практических конференциях и используется в учебном процессе Орловской региональной академии государственной службы при проведении учебных занятий по курсам “Национальная безопасность”, “Политические партии и общественные объединения”.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет и методологические основы диссертационной работы, формулируются цель и задачи исследования, раскрываются его научная новизна и практическая значимость.

В главе 1 “**Национальная безопасность и ее обеспечение: концептуальные основы**” рассматривается генезис научных подходов к сущности государственной, общественной и личной безопасности, а также анализируется трансформация традиционных концепций, определяющих характерные черты субъектов, обеспечивающих необходимый уровень защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз.

В работе констатируется, что понятие безопасности относится к числу фундаментальных объектов научного познания, которые традиционно анализировались представителями политической теории. Подчеркнув, что дефиниция “безопасность” в конституционно-правовом и политологическом значении имеет неоднозначный, широкий и дифференцированный смысл, диссертант обосновывает потребность четкого обоснования и систематизации представлений о безопасности, выработки определений ее конкретных видов и элементов. Это обуславливает развитие таких направлений исследований, которые могли бы способствовать формулированию выводов, пригодных для прикладного применения, что доказывает необходимость применения интегративного подхода, где ключевую роль должно сыграть понятие национальной безопасности.

Основополагающие компоненты этой концепции формируются в системе государственных институтов и связанных с ними интеллектуальных кругах. По мнению автора, распространение концепции безопасности на уровень массового сознания реализуется как целенаправленно, так и стихийно, в зависимости от специфики конкретной политической ситуации в обществе.

В диссертации разделяется мнение большинства исследователей, согласно которому обеспечение безопасности предусматривает государственное целеполагание проводимой политики и мер, направленных на предотвращение опасных состояний и кризисных процессов, формирующих угрозу существованию и развитию социума. Директивы государства призваны стимулировать концентрацию усилий общества и наличных ресурсов вокруг достижения национальных целей и защиты национальных интересов. При этом констатируется, что угроза безопасности личности и обществу порождает необходимость осознанной организации совместной деятельности, сотрудничестве индивидов и гражданских институтов с государством в общих интересах. Вместе с тем в диссертации признается наличие отличий между органами политической власти, институтами гражданского общества, а также плюрализма среди индивидов, крупных человеческих агрегаций по поводу принципов, норм и стратегии обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Подчеркивая, что понятие национальной безопасности пока еще не приобрело четких теоретических очертаний, автор доказывает наличие серьезной трансформации ранее общих для всех концепций представлений о субъектах, ответственных за ее обеспечение, имеющей место на современном этапе развития политической теории.

В частности, для зарубежной научной мысли отмечено смещение акцентов в традиционной концепции защиты национальных интересов (Г. Мортентау), что непосредственно связано с утверждением доктрины "общей безопасности". Характерной чертой доктрины "общей безопасности" признается констатация состояния "конкурирующих безопасностей", основанная на поиске наиболее угрожаемого аспекта и самого уязвимого объекта безопасности. В результате те объекты, над которыми нависает наибольшая перспектива потери собственной защищенности, должны выступать и активными субъектами отражения угрозы.

Принимая во внимание различные аспекты теорий “национальной” и “общей” безопасности, а также их соответствие политическим реалиям современной России, диссертант приходит к выводу, что государство продолжает выступать главным инструментом противодействия актуальным угрозам современности. При этом сам этот инструмент требует обеспечения собственной защищенности и содержит в себе специфические угрозы безопасности, проистекающие из природы данного политического института и специфики его функционирования:

- структурные угрозы, объясняемые несовершенством структурной организации государственных органов, ответственных за обеспечение безопасности в рамках своей компетенции;

- функциональные угрозы, вызванные несбалансированностью органов государственной власти, которая снижает эффективность функционирования отдельных органов государства до недопустимо низкого уровня.

Отмеченные обстоятельства детерминируют трансформацию функций государственной безопасности и вызывают необходимость в особых механизмах и средствах общественного контроля, обеспечивающих оптимальное функционирование государства в системе национальной безопасности через взаимодействие с институтами гражданского общества. Путь к этому лежит через разработку, а также признание форм и институтов, позволяющих согласовывать несовпадающие представления о безопасности, постепенно расширяя круг “разделяемых ценностей” и создавая условия для цивилизованного, возможного исключительно в правовых рамках взаимодействия их обладателей. Естественным следствием такого подхода является определение приоритетов и субъектов в сфере обеспечения безопасности, позволяющее оптимизировать распределение сил и средств противодействия угрозам по отношению к ней, минимизировать социально-политические издержки и потери при реализации функций организации жизнедеятельности общества.

Автор обосновывает мнение, что противодействие угрожаемым явлениям в случае, если их уровень признается обществом допустимым, может рассматриваться как ординарная функция, практическая реализация которой подлежит перераспределению между государственными и общественными структурами, что, в частности, препятствует неоправданному расширению функций государственной власти и ужесточению контроля над обществом в сфере политики.

Таким образом, целесообразно определить сущность национальной безопасности как состояние политической системы и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита объектов безопасности в сочетании с готовностью и возможностью органов государственного управления достигать должного уровня защищенности с минимальным ограничением прав и свобод индивида и социума, что во многом проявляется в способности создавать механизмы сотрудничества и партнерства государства и структур гражданского общества в деле противодействия угрожаемым процессам и опасным состояниям.

В главе 2 **“Специфика взаимодействия государства и общества в деле обеспечения национальной безопасности современной России”** раскрываются роль и место общественных объединений в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяются приоритетные задачи государства по организации партнерства с институтами гражданского общества в сфере противодействия внутренним и внешним угрозам.

Диссертант подчеркивает, что в условиях современного политического процесса достижение оптимального уровня защищенности национальных интересов представляется трудно осуществимым без налаживания тесного взаимодействия государственной власти с институтами гражданского общества, имеющими необходимый потенциал в сфере обеспечения национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности должна представлять собой не столько курс, реализуемый правительством, сколько общегосударственную цель, разделяемую и оппозиционными силами, что является признаком принадлежности страны к цивилизованным политическим системам.

Исходя из имеющихся теоретико-методологических обоснований, автор определяет формулировку понятия процесса взаимодействия государства и общественных объединений в сфере национальной безопасности как основанную на конституционных нормах систему взаимной поддержки, взаимопомощи и партнерства между элементами государственной системы защиты безопасности и институтами гражданского общества, обладающими потребными ресурсами и потенциалом в деле противодействия угрозам национальным интересам, обеспечивающую необходимый уровень защищенности всех сфер жизнедеятельности народов Российской Федерации

Диссертант констатирует, что несмотря на наличие политико-правовых оснований для организации взаимодействия общества и государства в сфере национальной безопасности (Концепция национальной безопасности Российской Федерации; Военная доктрина Российской Федерации; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Федеральный закон “О частной детективной и охранной деятельности”, Федеральный закон “О противодействии терроризму” и т. п.), в стране сохраняется потребность в том, чтобы доктринальные основы нашли воплощение в создании эффективной системы обеспечения безопасности, что следует воспринимать как первостепенный критерий соответствия теоретической и юридической баз реальностям состояния защищенности национальных интересов России.

В диссертационном исследовании подчеркивается, что возникновение необходимости в наличии действенной системы, объединяющей негосударственные структуры, обладающие способностью противодействовать угрозам интересам личности, общества и государства, обусловлено следующими обстоятельствами:

1. Расширение спектра индивидуальных, коллективных, корпоративных потребностей, интересов общества в целом, требующих обеспечения при помощи эффективных средств и методов противодействия современным угрожаемым процессам и состояниям.

2. Нарастание характера и повышение уровня опасности таких угроз, имеющих под собой предпосылки объективного и субъективного происхождения.

3. Сокращение сферы ответственности института государства по отношению к индивиду и социуму, его отказ от осуществления регулярного контроля за большинством сфер жизнедеятельности общества, что помимо позитивного содержания привело к ограничению сферы компетенции и снижению дееспособности институтов государственной системы обеспечения безопасности.

Особую актуальность отмеченной проблеме придает то обстоятельство, что негосударственная система обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации в течение продолжительного времени продолжает пребывать в стадии формирования и развития; до настоящего времени не сформировано единого методического и организационного центра, призванного координировать функционирование многочисленных сегментов гражданского общества, инициативно принимающих участие в защите политической стабильности, конституционного строя страны от внутренних и внешних опасностей.

Подчеркнув, что ослабление суверенитета национальных государств, нарастание числа и реального влияния политических акторов предполагает для различных социальных общностей и институтов гражданского общества не только различие целей в политике, но и плюрализм в видении проблем обеспечения своих интересов во всех значимых сферах жизнедеятельности, диссертант приходит к выводу, что основная сложность в формировании системы взаимодействия государственных и гражданских институтов в деле защиты национальной безопасности России заключается в сохраняющемся расслоении социума. Представления о национальной безопасности страны и общества и мерах по ее обеспечению у официальной власти и оппозиции, интеллектуальных и политических элит и народных масс отличаются отсутствием консенсуса, прямо противоположными подходами по отношению к принципиальным вопросам защиты национальных интересов. Закономерно предположить, что и процесс становления институтов гражданского общества в условиях отсутствия устойчивого среднего класса неизбежно подвержен существенной деформации, результатом чего могут стать маргинализация их кадрового состава, криминализация методов деятельности, зависимость от финансово-промышленных групп, институтов государственной власти, включая акторов зарубежного происхождения.

Предпринимая попытку выявления общественных институтов, способных выступить в качестве реальных субъектов взаимодействия с государством в области безопасности, диссертант отмечает, что в практике функционирования негосударственного сектора России отмечаются деструктивные тенденции, которые следует рассматривать как серьезное препятствие к их включению в структуру негосударственной системы обеспечения безопасности.

На основании выборочных данных по ряду субъектов Федерации Центрального, Северо-западного и Уральского федеральных округов диссертант определяет наиболее характерные нарушения положений уставов и действующего законодательства в деятельности самодеятельных общественных организаций, доказывая, что активную работу по реализации уставных целей осуществляет лишь незначительная часть зарегистрированных объединений. Большинство нарушений законодательства РФ (80–85%) связано с невыполнением общественными объединениями обязанностей, предусмотренных ФЗ “Об общественных объединениях”:

непредоставление сведений по запросам территориальных органов Федеральной регистрационной службы; ежегодное неинформирование о продолжении своей деятельности; уклонение от сообщения об изменении места нахождения руководящего органа, нарушение порядка приема членов, формирования и деятельности руководящих и контрольно-ревизионных органов.

В связи с этим автор подчеркивает, что процесс оптимизации функционирования российской негосударственной системы безопасности должен творчески учитывать опыт деятельности аналогичных структур в зарубежных демократических странах, а также предусматривать возможность его адаптации с учетом политических, экономических и социокультурных реалий современной Российской Федерации. Данное заключение имеет особую актуальность ввиду открывшихся в последние годы юридических возможностей для развертывания инфраструктуры зарубежных общественных объединений, содействующих обеспечению безопасности, на территории нашей страны.

На основании анализа взаимодействия элементов государственного управления и негосударственных институтов в области безопасности в зарубежных странах (США, ФРГ) диссертант указывает, что приоритетным направлением в данной области выступает инициирование и поощрение со стороны государства общественных формирований безопасности (Корпус Свободы США, Корпус мира, Гражданский корпус и т. д.). — добровольных гражданских структур, призванных под контролем властей поддерживать общественный порядок на локальном и местном уровнях.

Исходя из принятых трактовок национальной безопасности, предусматривающих организацию совместной целенаправленной деятельности государственных и общественных институтов по реализации ее защиты (обеспечения), диссертант уточняет признаки и статус субъектов гражданского общества, стремящихся инициативно участвовать в данном процессе. Общественные объединения по содействию в деле обеспечения национальной безопасности представляют собой специфический институт гражданского общества, выступающий продуктом самодетельной активности населения, ставящий своей целью определение принципов и реализацию политики по противодействию угрозам национальным интересам, обладающий интеллектуальными, материальными и силовыми ресурсами для осуществления намеченных задач,

что практически проявляется в возможности формировать дееспособные субъекты негосударственной системы обеспечения безопасности

Исходя из сформулированного определения, диссертант предлагает детализацию критериев соответствия общественных организаций их способности выступать дееспособным субъектом негосударственной системы обеспечения национальной безопасности. кадровое обеспечение, легальность, результативность деятельности, специализация, материально-технический потенциал, временные показатели.

В контексте данного исследования разрабатывается типология общественных объединений по содействию обеспечению безопасности, основанием для которой автор избирает набор первоочередных задач и функций, реально исполняемых данными специфическими субъектами гражданского общества. В диссертации отмечается, что одной из первоочередных целей органов государственного управления, ответственных за организацию противодействия покушениям на национальную безопасность, должен стать рациональный, научно обоснованный и соответствующий политическим реалиям подход к определению квалифицированных партнеров по взаимодействию из числа общественных институтов, декларирующих свою приверженность делу обеспечения национальных интересов Российской Федерации.

В главе 3 **“Пути оптимизации сотрудничества органов государственной власти и общественных объединений по противодействию угрозам национальной безопасности РФ”** рассматриваются основные проблемы, связанные с практическими сторонами организации взаимодействия федеральной государственной власти, органов власти субъектов Федерации с общественными объединениями, содействующими защите национальных интересов, определяются тенденции дальнейшей трансформации региональных систем обеспечения безопасности, формулируются приоритеты оптимизации общественных инициатив, направленных на совершенствование политики государства по противодействию угрожаемым процессам и опасным состояниям.

На основе анализа деятельности ряда общественных объединений в РФ автором констатируется, что для подобных субъектов характерны структурирование “снизу”, т. е. в первую очередь на региональном и местном уровне, возможность регулярного самофинансирования за счет высокодоходных отраслей экономики,

включая “теневые”, что отличает их от иных институтов гражданского общества, наличие групп потенциальной поддержки и рычагов (каналов) воздействия на местную политику. В работе отмечается излишняя коммерциализация общественной системы безопасности, связанная с негативными тенденциями в деятельности негосударственных предприятий безопасности (частные охранные агентства и службы), что создает предпосылки для ее дискредитации среди населения.

Автор приходит к выводу, взаимосвязь между государственным и общественным секторами безопасности сегодня во многом определяется тем обстоятельством, что первый из них продолжает оставаться долговременным кадровым резервом общественных объединений, в ситуации перманентной оптимизации штатной численности обеспечивая их новыми контингентами активных участников и “сочувствующих”. Вместе с тем наличие устойчивых субъектов, параметры деятельности которых во многом дублируют сферу компетенции правоохранительных структур и органов государственной безопасности, при более благоприятных условиях служебной деятельности создает условия для дальнейшего снижения профессионального уровня элементов государственной системы безопасности, предоставляет заинтересованным политическим силам возможность для манипулирования фактором защиты жизнедеятельности народа Российской Федерации.

Диссертант полагает, что органы государственной власти к настоящему времени не выработали осмысленной концепции взаимодействия с объединениями граждан, что не позволяет находить адекватное воплощение самостоятельным общественным инициативам, нацеленным на решение актуальных проблем государственной, общественной и личной безопасности. Реальные параметры сотрудничества рассматриваемых общественных объединений и структур и подразделений государственного управления зависят от личностного фактора, набора ситуативных моментов, определяются наличными комбинациями и взаимодействиями с иными элементами политических отношений. Постоянно видоизменяющиеся источники и характер угроз национальным интересам, политической стабильности России способствуют совершенствованию форм и методов деятельности как государственных, так и общественных элементов обеспечения безопасности. При этом перед структурами гражданского общества, занятыми в данной сфере, возникают задачи и проблемы,

с которыми они не в состоянии справиться самостоятельно. Вместе с тем в стране постепенно складывается определенная структура, определяющая параметры процесса сотрудничества государства и общества в области безопасности:

- возникли организационно-методические центры (в форме Консультативных Советов при ФСБ РФ и Координационных Советов при УВД), призванные развивать взаимодействие с государственными органами и способствовать конструктивному диалогу с ними;

- действует целый ряд общественных организаций (в форме ассоциаций и объединений), созданных представителями наиболее активной части социума;

- проявляется и закрепляется на практике четкое разделение функций государственной и негосударственной систем в различных аспектах обеспечения безопасности;

- оформляются характерные направления деятельности негосударственных структур безопасности, а также сферы, в которых происходит их взаимодействие с государственными органами;

- формируется система социальной защиты и представительства лиц, занятых в сфере содействия безопасности;

- обобщается и распространяется накопленный практический опыт работы.

При этом до настоящего времени не сформированы центральные единые органы, представляющие интересы негосударственной системы безопасности в государстве и одновременно способные воспринимать и доводить до каждого элемента системы встречные интересы государства, согласовывать их, вырабатывать общую стратегию и тактику на основе единства целей и с учетом специфики способов действий.

Особую значимость данное обстоятельство приобретает на региональном и местном уровнях, поскольку существующая нормативно-правовая база, а также организационные формы деятельности государственной власти и местного самоуправления в области обеспечения региональной безопасности еще не отработаны. Существующие в ряде субъектов Федерации органы — Советы безопасности, Комитеты безопасности, региональные Министерства безопасности, антитеррористические комиссии — продолжают дублировать деятельность друг друга, не выстроены в единую функциональную систему, недостаточно связаны между собой и с компетентными федеральными органами (Совет Безопасности РФ, Национальный Антитеррористический Комитет).

Ввиду этого автор подчеркивает, что оптимальная организация совместной деятельности государственных и негосударственных структур обеспечения безопасности на федеральном и региональном уровнях должна включать в себя два стратегических направления совершенствования:

— теоретико-доктринальное, предусматривающее формирование концептуальных основ противодействия угрозам безопасности на региональном и местном уровнях, что должно найти практическое выражение в создании Концепций региональной безопасности применительно к каждому субъекту РФ, а также к федеральным округам;

— организационное, нацеленное на создание в федеральных округах и субъектах федерации компетентных межведомственных структур, включающих в себя представителей федеральной и региональной властей, местного самоуправления, а также делегатов от общественных объединений, в своей практической деятельности доказавших способность оказывать содействие в противодействии угрозам национальной безопасности.

Ввиду наличия факта регистрации подавляющего большинства общественных объединений на территории Центрального федерального округа — 92% диссертант полагает, что именно в пределах субъектов Федерации ЦФО, при помощи структуры и возможностей Общественных палат могут быть реализованы приоритетные проектные задачи по совершенствованию сотрудничества государственных и гражданских институтов в области различных аспектов безопасности с последующим распространением накопленного позитивного опыта на иные административно-территориальные образования Российской Федерации.

В качестве важнейшего направления совершенствования партнерства государственных и гражданских институтов по обеспечению безопасности следует признать привлечение интеллектуального потенциала общественных организаций к разработке Концепции региональной безопасности применительно к каждому субъекту Федерации и федеральному округу. В Концепции должны быть достаточно подробно определены жизненно важные интересы жителей, социальных общностей, субъектов РФ в целом, угрозы этим интересам, направления обеспечения безопасности по важнейшим сферам жизнедеятельности.

В диссертации отмечается, что процесс формирования оптимальной модели взаимодействия между общественными объединениями

и государством должен предусматривать продуманный комплекс мероприятий нормативно-правового и организационно-штатного характера, охватывающий все стороны их практических проявлений и обеспечивающий их “прозрачность” по отношению к государству и контролю со стороны граждан. Диссертант полагает, что подобная цель может быть достигнута за счет рационально организованной, юридически обоснованной унификации структур государственного управления федерального и регионального уровней, ответственных за обеспечение противодействия угрозам безопасности. Решение подобной задачи может способствовать интеграции разрозненных элементов формирующейся негосударственной системы безопасности в эффективно действующую структуру, координируемую со стороны государства, в сочетании с сохранением разумных пределов автономии, достигнутой ими за предшествующий период. По мнению соискателя, существует объективная необходимость внесения поправок в законодательную базу – в законы “Об обороне”, “Об общественных объединениях”, принятия новых нормативных актов, в первую очередь современной редакции Закона “О безопасности”, нацеленных на выделение конструктивных элементов и упразднение организаций, не преследующих общественно полезных целей.

Отмеченные меры способны оптимизировать сотрудничество органов государственного управления и общественных объединений в сфере противодействия актуальным угрозам современности, содействовать созданию современных институтов, способных на основе синтеза инновационных технологий и отечественных традиций решать комплексные задачи по обеспечению национальной безопасности, а также по содействию интеграции гражданского общества и государства.

В заключении формулируются основные выводы, излагается ряд рекомендаций для практической реализации результатов исследования в деле построения эффективной модели сотрудничества элементов государственной системы обеспечения безопасности с в России.

Основные положения и выводы диссертации отражены автором в следующих публикациях:

– в журнале, рекомендованном ВАК России*

1. Королев, В.Н. Особенности становления и деятельности общественных объединений – субъектов защиты национальной

безопасности современной России. [Текст] / В.Н. Королев // Безопасность Евразии. 2007. № 3. С. 48–51. (0,25 п. л.),

— а также в других научных сборниках:

1. Королев, В.Н. Защита (обеспечение) национальной безопасности Российской Федерации: политико-правовая природа и современные приоритеты. [Текст] / В.Н. Королев / Орел: Изд-во ОРАГС, 2004. 52 с. (3 п. л.),

2. Королев, В.Н. Сотрудничество государства и общественных объединений в сфере обеспечения национальной безопасности современной России. [Текст] / В.Н. Королев / Орел Изд-во ОРАГС, 2005. 52 с. (3 п. л.);

3. Королев, В.Н. Роль общественных объединений в обеспечении национальной безопасности: оценка зарубежного опыта. [Текст] / В.Н. Королев // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 2. С. 105–109. (0,3 п. л.).

Издательство Орловской региональной академии государственной службы.
Заказ № 587 Тираж 100 экз. Объем 1,0 п. л 60 x 84 $\frac{1}{16}$
Подписано в печать 08.10.2007 г