

*И.И. Арсентьева***Российские регионы
в системе национальной безопасности**

Ключевые слова: глобализация, регионализация, регион, национальная безопасность России, внешние и внутренние угрозы, региональная политика, приграничный регион.

Key words: globalization, regionalization, region, Russian national security, external and internal threats, regional policy, border region.

Сегодня человечество является свидетелем уникального стечения, переплетения, диалектического взаимодействия гигантских по масштабам процессов и явлений, каждое из которых можно назвать эпохальным с точки зрения влияния на мировое сообщество. А взятые в совокупности они образуют, по определению К. Ясперса, «осевое время» – время смены основ жизнеустройства, переход к качественно иной архитектуре мира. Рушатся прежние представления о системе координат, в соответствии с которой выстраивается социальное бытие; формируются принципиально новые ценностно-смысловые ориентиры, общественные формы сознания, жизненные стандарты. Можно сказать, что современный мир переживает некий критический период, определяемый как точка бифуркации, переходный возраст, эпоха неопределенности и т. п.

Доминирующей тенденцией мирового развития выступает *глобализация*, т.е. совокупность процессов становления более или менее единых общемировых систем в финансово-экономической, технологической, политико-правовой, информационной, культурной и прочих областях человеческой жизнедеятельности. При этом, несмотря на определенный позитивный потенциал и предоставленные возможности общественного прогресса, глобализация влечет за собой новые опасности. Затрагивая фундаментальные принципы мироустройства, она является одной из главных транснациональных угроз международной стабильности. По словам У. Бека, в результате противоречивых глобализационных процессов формируется глобальное общество риска. Это находит свое проявление в целом комплексе экологических, экономических, политических, социокультурных, духовных и других проблем.

Очевидно, что необходимо менять стратегию мирового развития, поскольку все более остро встает вопрос о будущем человеческого рода, более того – о возможности его выживания. Поэтому одновременно с глобализацией не менее важным вектором развития современного мира выступает *регионализация*, которая проявляется в локализации, расширении границ

между территориально-социальными комплексами, сохранении культурных различий этносов и социальных групп, усилении чувства их исключительности, возникновении самодостаточных экономических и политических образований. Чем сильнее становятся вызовы глобализации, тем энергичнее народы стремятся сохранить культуру, религию, язык и т. д. Это приводит к тому, что в период глобальных трансформаций актуализируются проблемы цивилизационно-культурной, национальной идентичности, связанные со стремлением к познанию своих истоков и традиций.

Таким образом, человечество находится в поиске путей своего дальнейшего безопасного развития с помощью двух парадигмальных установок – глобализации цивилизационного развития, с одной стороны, и его регионализации – с другой. В реальном историческом времени эти процессы диалектически взаимодействуют между собой, образуя ценностно-смысловое ядро трансформаций современного мира.

Всестороннее изучение процессов регионализации является актуальной задачей современной науки, поскольку опыт ряда стран показывает, что региональные особенности развития в эпоху кардинальных трансформаций могут стать мощным мобилизующим фактором преобразований; кроме того, усиление роли региональных сообществ делает механизмы приспособления государств к стремительно меняющимся условиям более разнообразными и эффективными. В связи с этим умелое использование региональных особенностей придает гибкость и вариативность стратегиям национальной безопасности.

Однако для исследования регионализации прежде всего необходимо определить значение понятия «регион». В самом общем виде можно считать, что это определенная территория, представляющая сложный территориально-экономический и национально-культурный комплекс, который может быть ограничен признаками наличия, интенсивности, многообразия и взаимосвязанности явлений, выражающихся в виде специфической однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, национально-культурных условий, служащих основанием для того, чтобы выделить эту территорию [1, с. 9].

При этом регион можно рассматривать по крайней мере в двух аспектах – широком и узком. В широком понимании это группа стран, расположенных в одном географическом районе мира и связанных между со-

бой рядом факторов (геополитика, военная стратегия, безопасность, оборона, экономическая интеграция и т.д.). В узком понимании – это часть государства, отличающаяся от других регионов совокупностью естественных или исторически сложившихся относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко сочетающихся с особенностями национального состава населения.

В связи с двойственным значением понятия «регион» регионализацию можно трактовать по-разному. Если страны, связанные некой общностью интересов (экономических, политических, идеологических, культурных и др.), стремятся на межгосударственном уровне к региональной интеграции с целью защиты национальных интересов, интенсификации экономического развития, укрепления обороноспособности и безопасности, то (внешняя, транснациональная) регионализация выступает продолжением глобальных интеграционных процессов. С другой стороны, если понимать под регионализацией передачу государством, в лице правительства, части своих полномочий на места, то речь идет о проведении внутренней региональной политики.

Именно внутренний (национальный) аспект регионализации станет предметом исследования в нашей работе.

Для Российской Федерации внутренняя регионализация приобрела особую значимость в 90-е гг. XX столетия, когда началось активное самоопределение российских регионов, осуществлялось оно в значительной степени спонтанно, бесконтрольно, в контексте борьбы региональных и отраслевых элит. В этом процессе рождалась новая концепция регионализма со всеми ее позитивными и негативными проявлениями.

Россия вступила в третье тысячелетие в условиях сложной и противоречивой внутригосударственной обстановки: затянувшиеся, малоэффективные экономические реформы, крайне сложная демографическая ситуация, резкая социальная поляризация населения, политическая нестабильность, региональный сепаратизм, криминализация практически всех сфер общественной жизни, участвовавшие проявления терроризма, национальной и религиозной нетерпимости, обострившиеся экологические проблемы. Помимо этого, страна пережила глубокий кризис, вызванный разрушением прежней модели общественного устройства, что проявилось в утрате чувства исторической перспективы, понижении уровня самооценки нации, кризисе цивилизационно-культурной идентичности.

Эти внутренние угрозы оказывают существенное влияние на состояние национальной безопасности, порождая, в свою очередь, целый ряд внешних угроз: намерение ведущих геополитических субъектов ослабить влияние России в международных структурах; желание Запада видеть Россию в роли своего

сырьевого придатка; превращение постсоветского пространства в зону стратегических интересов Запада, ослабление влияния России в странах СНГ; приближение к российским границам западных военных структур, в первую очередь НАТО; рост международного терроризма и обострение межконфессиональных противоречий; наличие территориальных претензий к России со стороны некоторых стран; неконтролируемая миграция на территорию страны и т.д.

В 1990-е гг. многие западные ученые и политики говорили о том, что Российской Федерации уготована роль второсортного и даже третьесортного государства, призванного обеспечивать природными ресурсами остальную мир. Так, по мнению Т. Грэхэма, «значение России во все большей степени определяется занимаемой ею территорией, а не способностью Москвы мобилизовать ресурсы страны для того, чтобы использовать ее мощь за рубежом». «Упадок России... вполне может быть лишь временным, но быстрые перемены в современном мире, нынешние тенденции политического, экономического и военного развития в Европе и Азии по меньшей мере увеличивают вероятность того, что этот упадок окажется окончательным. И поэтому нам следует серьезно и систематически думать о возможности мира без России» [2, с. 7].

Сегодня, в условиях нарастающей взаимосвязи и взаимозависимости стран, национальная безопасность Российской Федерации не может быть обеспечена вне глобального контекста: успехи внутренних преобразований все больше зависят от факторов, находящихся вне российских границ. Однако международный статус России в первую очередь определяется тем, как идут дела внутри страны, насколько сильны ее экономические, политические, оборонные, социальные, духовные и другие сферы жизнедеятельности. В связи с этим все большее значение для национальной безопасности приобретает региональная безопасность – безопасность в российских регионах, а значит, и внутренняя регионализация.

Например, в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию прямо указывается: это возможно только в том случае, если будет обеспечено устойчивое, безопасное развитие всех ее регионов, что выступает залогом сохранения и функционирования страны как определенной целостности.

Необходимо отметить, что в России влияние региональных факторов значительно сильнее, чем в других странах, так как она уникальна по пространственной протяженности и региональной мозаичности. Поэтому специфика регулирования развития государства и обеспечения национальной безопасности неразрывно связана с колоссальными межрегиональными различиями. Последние, в свою очередь, обусловлены неоднородностью климатических, минерально-сырьевых, экологических, экономических, демографических,

этноконфессиональных, геополитических и прочих факторов. В связи с этим неизмеримо возрастает роль внутренней *региональной политики*, на основе которой происходит становление новой российской государственности.

В СССР понятие «региональная политика» в официальных документах, как правило, не употреблялось. Чаще всего использовался термин «размещение производительных сил», так как именно с этим связывались задачи регионального развития. Главным было выполнение общегосударственных задач с учетом ресурсной базы и социально-экономических особенностей регионов. После того, как Россия выделилась в самостоятельное государство и начала коренную реорганизацию политико-экономической сферы, научное и практическое понимание региональной политики трансформировалось. Можно выделить несколько аспектов, непосредственно влияющих на содержание российской региональной политики сегодня.

Во-первых, резкое сокращение государственной собственности и ликвидация централизованной системы управления хозяйством сделали невозможным планомерное размещение производительных сил, что являлось сердцевинной советской региональной политики.

Во-вторых, основным объектом региональной политики стали субъекты Российской Федерации, которые в условиях жесткого кризиса 1990-х гг. оказались в поле действия глобальных тенденций, разрывающих целостность экономического, политического и социокультурного пространства страны. Будучи в неодинаковой мере обеспечены ресурсами, сырьем, технико-технологическим и интеллектуальным потенциалом, но исторически тесно связанные друг с другом в рамках территориального разделения труда, российские регионы оказались перед лицом необычайно серьезных угроз и принципиально по-разному начали откликаться на вызовы мирового рынка.

В-третьих, формирование новых федеративных отношений привело к значительному увеличению полномочий субъектов Федерации, что предопределяет необходимость: 1) учета интересов регионов и их согласования с общегосударственными интересами; 2) распределения функций по реализации региональной политики между федеральным и региональным уровнями управления.

Эти и многие другие факторы вызвали необходимость формирования новых представлений о содержании региональной политики. Так, в Основных положениях региональной политики Российской Федерации, утвержденных в 1996 г. Указом Президента РФ, под региональной политикой понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

При этом в формировании региональной политики постсоветской России выделяют два качественно разных этапа: первый – с 1992 по 1998 г.; второй – с 1999 г.

Региональная политика на первом этапе сводилась к децентрализации и построению новых федеративных отношений. В определенной степени это стало следствием появления новых свойств в российской общественной системе, которая меняла социально-политическую организацию, стремясь выйти из состояния кризиса. Другими словами, регионализация – своего рода реакция на кризис советской командно-административной системы управления, строившейся на жестком централизме, унификации управленческих целей и средств применительно к регионам.

В 1993 г. принята Конституция РФ, в которой с политико-правовой точки зрения выделены 89 регионов как субъектов Российской Федерации. Однако в результате хаотичной и непродуманной децентрализации крайне ослабла вертикаль государственной власти; центр развития страны был перенесен на региональные сообщества, полномочия которых чрезмерно расширились, что привело к превращению их в своего рода «квазигосударства». В ряде регионов проявились центробежные тенденции. Некоторые республики закрепили в своих конституциях положения, противоречащие Основному закону РФ и федеральным законам, ограничили налоговые платежи в федеральный бюджет, отказались проводить набор в армию. Области, особенно обладающие мощной экономикой, требовали уравнивания их правового статуса с республиками. Хаотичная децентрализация и конкуренция регионов, асимметричность в отношениях с федеральным центром породили такое явление, как региональный протекционизм. Российская Федерация все больше приобретала черты конфедерации, носящей в себе зародыши распада, подобно тому, который произошел в СССР.

С приходом к власти В.В. Путина начался новый (второй) этап формирования региональной политики: происходила коррекция федеративных отношений в сторону ограничения децентрализации, восстановления вертикали власти, расширения финансовых ресурсов федерального бюджета для противодействия межрегиональным различиям и дезинтеграции российского пространства. На основе концепции регулируемой федерализации восстановлено единое правовое поле страны, существенно ограничена практика регионального протекционизма, ужесточен контроль за деятельностью региональных властей и ослаблен их политический вес. Для этой цели после президентских выборов 2000 г. изменен порядок формирования Совета Федерации, создан механизм федерального вмешательства в случае нарушения региональной властью федерального законодательства.

После принятия Федерального закона «О политических партиях» (2001) роль центрального игрока на политической сцене постепенно перешла от региональных руководителей к федеральному центру. Именно федеральная власть предложила российскому обществу свой сценарий политического развития, центральное место в котором сегодня принадлежит партии власти – «Единой России».

В 2003 г. внесены изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», что сделало более четким разграничение властных полномочий между федеральным центром и субъектами РФ и их бюджетное обеспечение.

С целью построения эффективной вертикали государственного управления осуществляется реструктуризация российского пространства: введена в действие система федеральных округов, решается проблема сложносоставных субъектов Федерации и др.

Федеральные округа образованы в соответствии с указами Президента РФ в мае 2000 г. и функционируют наряду с субъектами Федерации. При этом они значительно различаются по размерам и экономическому потенциалу, что зачастую снижает их эффективность в обеспечении национальной безопасности. Но, на наш взгляд, со временем значение окружного уровня будет повышаться, увеличится количество осуществляемых межрегиональных проектов, возрастет экономическая и социокультурная связанность входящих в округа субъектов Федерации. Важной проблемой является то, как данный процесс осознается в границах самого региона, в контексте регионального самосознания. Потребуется много времени для формирования у населения «окружного» самосознания («окружной» идентичности), что является немаловажным фактором стабильного функционирования системы федеральных округов в системе национальной безопасности.

Также сегодня в рамках реструктуризации российского пространства решается проблема сложносоставных субъектов Федерации, в состав которых входят другие субъекты РФ. Речь идет об автономных округах, ставших самостоятельными субъектами Федерации, но одновременно входящих в состав областей или краев. Уже произошло объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (АО); Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского АО; Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО; Читинской области и Агинского Бурятского АО и др.

Таким образом, государственная политика в отношении регионов постепенно трансформируется.

Как подчеркнул Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г., крайне важно достичь оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами.

При этом предстоит решать очень важные и сложные задачи: поддержание стабильной политической ситуации; укрепление вертикали государственной власти; развитие и модернизация экономики; подготовка управленческих кадров, способных к инновационным формам деятельности в новых социально-экономических и политических условиях, и т.д. Это тем более трудно осуществлять в период глобального экономического кризиса, который во все большей степени начинает проявляться в России; причем наиболее значимой проблемой является падение мировых цен на нефть – основной источник доходов страны на сегодняшний день.

Ориентация российской экономики на экспорт топливно-сырьевых и других ресурсов, чрезмерная зависимость функционирования государства и благосостояния народа от этого экспорта далеко не лучшим образом сказываются на безопасности России. Кроме того, экспорт ресурсов отвечает интересам национальной безопасности до того времени, пока его пределы не превысят потребности внутреннего самообеспечения, необходимого для развития страны, нанося очевидный ущерб национальной промышленности. Как утверждают некоторые специалисты, эти опасные пределы уже достигнуты в Российской Федерации [3, с. 21].

В связи с этим западные аналитики вновь заговорили о предстоящем крахе России. Так, Андерс Аслунд в статье «Кризис экзаменует путиномику» пишет о том, что неожиданно Россия стала одной из стран, которые в наибольшей степени испытывают последствия глобального экономического кризиса. И это несмотря на накапливавшийся с 2000 г. огромный профицит бюджета и текущего торгового баланса, а также на третьи по объему золотовалютные запасы в мире [4].

В газете «Вашингтон Пост» в январе 2009 г. опубликована редакционная статья «Путин держится на плаву», где утверждается: пока западные правительства изо всех сил пытаются справиться со спадом в экономике, Путин, чья страна в наибольшей степени затронута экономическим кризисом, реализует собственную антикризисную стратегию. Но эта стратегия направлена на спасение одного человека – самого Путина, и основывается не столько на монетарных инструментах, сколько на политических репрессиях. В реальности правительство Путина не делает ничего существенного для спасения экономики, которая по желанию нынешней власти чрезмерно зависит от экспорта нефти и газа [5, р. 14].

Безусловно, западные СМИ зачастую излишне политизировано освещают события в российской экономике. Однако совершенно очевидно, что сложившаяся в России и ее регионах сырьевая модель развития практически исчерпала себя, необходим переход к качественно новым параметрам обеспечения национальной и региональной безопасности.

Важное место в системе безопасности РФ занимают *приграничные регионы*, что связано с особенностями геоэкономического и геополитического положения Российского государства. При этом разные регионы испытывают разные внешние притяжения. Так, регионы европейской части в большей степени ориентированы на объединяющуюся Европу. Для всего Дальнего Востока и значительной части Сибири главное пространство экономического и политического сотрудничества – Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Для российских регионов, приближенных к южным границам, от Северного Кавказа до Восточной Сибири, – это соседи по СНГ (а за ними страны мусульманского мира) и континентальный Китай.

Специфика развития приграничных регионов обусловлена тем, что они неизбежно вовлечены в сложнейшую комбинацию факторов, связанных с геополитикой, геоэкономикой и безопасностью. Для экономики большинства приграничных территорий огромное значение имеет транзит, но его формы не ограничиваются экономическими рамками, а наталкиваются на межгосударственные отношения и конфликты [6, с. 528–529]. Другими словами, реализовать в полной мере потенциал приграничного сотрудничества регионы могут лишь при добрососедских и стабильных отношениях стран. В то же время любая нестабильность в приграничных регионах самым негативным образом сказывается на национальных интересах всего государства (это хорошо видно на примерах Дагестана, Северной Осетии, Ингушетии, Чечни).

В интересах усиления единства страны приграничные регионы не должны превращаться в экономические эксклавы, им необходимо поддерживать активные связи с другими российскими регионами, участвуя в процессах межрегиональной интеграции. Поэтому следует четко обозначить рамки приграничного сотрудничества, чтобы оно, отвечая интересам отдельных регионов, не только не вступало бы в противоречие с интересами Российской Федерации в целом, но и способствовало бы укреплению ее национальной безопасности.

Кроме того, важной особенностью приграничных регионов является то, что большинство из них находится на стыке цивилизаций. Это приводит к обострению в них проблем идентичности, от которой в значительной степени зависит безопасность российских границ.

Если нет стабильной идентичности, нет и устойчивых границ, стабильного государства в целом.

Национальная безопасность двояко соотносится с процессами внутренней регионализации. С одной стороны, без сильных регионов не может быть сильного государства, поэтому важнейшим фактором национальной безопасности России становится грамотная и эффективная региональная политика, а регионы являются объектом этой политики. С другой стороны, российские регионы объективно заинтересованы в стабильности государства, прочности его положения в мировом сообществе, выступая в связи с этим ключевыми акторами обеспечения национальной безопасности.

Как уже отмечалось, регион в узком смысле – часть государства, отличающаяся от других регионов совокупностью экономико-географических и иных особенностей. Однако такого понимания недостаточно для рассмотрения роли регионов в системе национальной безопасности Российской Федерации. Поэтому в контексте нашего исследования внутренний *российский регион* – конкретно-историческая территориальная социально-природная целостность, обладающая свойством ресурсной (природные и социальные ресурсы), технологической, социокультурной самодостаточности для расширенного социального воспроизводства, а также способная обеспечить (за счет перечисленных свойств) безопасность своего существования и национальную безопасность России.

Итак, внутренняя регионализация России – объективная необходимость, обусловленная огромной географической протяженностью, региональной мозаичностью и рядом других факторов. Какова оптимальная модель регионализации, покажет время. Но, как справедливо отмечает А.В. Володин, какой бы путь ни восторжествовал, он не может быть успешным, если разорвет складывавшуюся веками целостность страны [7, с. 17].

Подводя итог нашему исследованию роли российских регионов в системе национальной безопасности, можно сделать следующие выводы.

1. Переход к безопасному развитию Российской Федерации возможен только в том случае, если будет обеспечена безопасность всех ее регионов и восстановлена интеграция российских территорий как единого целого. В связи с этим российские регионы выступают ключевыми акторами, определяющими вектор безопасного существования и развития страны.

2. Необходимо обеспечить единство национальной и региональной безопасности, проводить государственную политику с учетом специфики российских регионов, однако при неукоснительном соблюдении федерального законодательства, понимании приоритета национальных интересов и ценностей феде-

ративного государства. Первостепенным условием практического осуществления этого является четкое представление о фундаментальных целях российского общества, его базовых ценностях и мировоззренческих основах.

3. Наша страна должна выстраивать свою политику таким образом, чтобы она не только адекватно и своевременно реагировала на международные процессы,

но и служила эффективным инструментом решения внутренних проблем, обеспечивая устойчивое развитие и стабильное функционирование российских регионов в системе национальной безопасности. Это залог сохранения целостности, безопасного развития и равноправного взаимодействия Российской Федерации с другими государствами в системе международных отношений.

Библиографический список

1. Восток/Запад: региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / под ред. А.Д. Воскресенского. – М., 2002.

2. Грэхем, Т. Мир без России? Упадок ядерной сверхдержавы и его возможные последствия / Т. Грэхем // НГ-сценарии. – 1999. – 8 дек.

3. Региональная безопасность: геополитические и геоэкономические аспекты (теория и практика) / под общ. ред. А.В. Возженикова. – М., 2006.

4. Aslund A. Crisis Puts Putinomics to the Test / A. Aslund

// The Moscow Times [Electronic resource]. – 24.12.2008. – Web-address: www.themoscowtimes.com

5. Mr. Putin's Bailout // The Washington Post. – 2009. – January, 2.

6. Прозрачные границы. Безопасность и трансграничное сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России / под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. – Москва ; Волгоград, 2002.

7. Володин, А.В. Региональные факторы развития и безопасности России / А.В. Володин. – М., 2002.