тической стабильности в обществе, повышения конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

Список литературы

Абрамов, В.Л. Управление конкурентоспособностью экономических систем. – М.,2004.

Абрамов, В.Л., Абрамова, О.Д. Конкурентоспособность экономики России в контексте новых вызовов безопасности // Концептуальные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. – М., 2008.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 2002.

Стрельченко, В.В. Теоретико-методологические аспекты формирования государственной политики обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации // Социология власти. – 2009. – № 3.

Туровский, Р.Ф. Политическая регионалистика. – М., 2006.

© Пантелеев А.В., 2009

В.В. Стрельченко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНОВ И ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

СТРЕЛЬЧЕНКО Владимир Владимирович – кандидат экономических наук, глава городского округа Химки (Московская область) (e-mail: vozzhenikov@ur.rags.ru)

Аннотация. *В статье рассматривается проблема согласования интересов федерального центра и субъектов Федерации в ряде основных приоритетов внутренней политики России. Признавая, что на пути согласования интересов Российской Федерации и субъектов Федерации на базе национальных интересов России за последние 15 лет достигнут определенный прогресс, автор видит ряд проблем, которые не способствуют укреплению внутренней политической стабильности в стране.*

Ключевые слова: *федерация, федерализм, безопасность региона, субъект, политические отношения, равенство, личность, общество, государство.*

В нынешних реалиях российского федерализма особую важность приобретают вопросы согласования интересов субъектов Федерации и фе-

дерального центра по вопросам обеспечения региональной безопасности как таковой. Угрозы региональной безопасности проявляются сегодня не только во внутренней сфере. Все больше они проявляют себя во внешней сфере. По-прежнему не изжита опасность «размывания» конституционного поля РФ. Отдельные нормативные правовые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления издаются без прочной опоры на федеральные правовые нормы. Политика центра локализовать ряд негативных факторов региональной безопасности в политической сфере путем создания федеральных округов не сняла такой проблемы, как обеспечение равноправия субъектов РФ в правовом и экономическом отношениях. Двусторонние договоры между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Федерации также не решили эту проблему в 90-х гг.

На наш взгляд, укрепление региональной безопасности в РФ должно идти по пути согласования и гармонизации жизненно важных интересов всех объектов национальной безопасности Российской Федерации, что представляется ядром политических отношений. Основой для согласования интересов должны стать:

– безусловное соблюдение принципа равенства всех субъектов РФ в их взаимоотношениях как с федеральным центром, так и друг с другом;

– ликвидация практики подмены социально-экономических и правовых основ развития федерализма этнополитическими основами;

– отказ от преобладания в региональной политике этнополитического принципа построения отношений между центром и субъектами Федерации, признание этого принципа угрожающим интересам выживания нации;

– строгое запрещение элементов асимметричности в отношениях федерального центра и субъектов Федерации, введение в отношениях центра и субъектов Федерации элементов асимметричности считать возможными лишь после законодательного закрепления и создания механизма реализации указанных выше трех первых основ.

Среди факторов, дестабилизирующих региональную безопасность, следует выделить отсутствие четкой целенаправленной политики государства по развитию социальной сферы регионов. Кое-где допускаются серьезные ошибки в реализации социальной политики: социальные проблемы рассматриваются как второстепенные, как нагрузка на экономику, сужающая возможности ее развития. Такая практика ведет к резкой поляризации населения по уровню и качеству жизни внутри каждого региона и порождает угрозы дестабилизации положения и усиления социальной напряженности в обществе в связи с неравномерностью регионального развития.

Анализ проблем региональной безопасности отражает тесную связь и взаимообусловленность безопасности личности, общества и государства на всех уровнях: от международного до регионального и конкретного

локального уровня. По оценке В.Е. Аксакова, правовое регулирование вопросов обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации осуществляется в настоящее время на основании более чем 70 федеральных законов, 200 указов Президента РФ, 500 постановлений Правительства РФ и других подзаконных актов[1]. Несмотря на столь обширное количество, законодательная база в области национальной и региональной безопасности часто носит фрагментарный характер и состоит из системно не связанных друг с другом разрозненных массивов правовых норм, касающихся отдельных видов национальной безопасности и относящихся к различным отраслям права.

К сожалению, наше законодательство в области национальной безопасности, которое затрагивает практически все сферы общественных отношений, чуть ли не полностью обходит своим вниманием проблемы федеративного устройства. Так, до сих пор не принят закон «О национальной безопасности», а Концепция национальной безопасности Российской Федерации не стала общенациональным фундаментальным документом при планировании государственной политики национального и регионального развития.

В публицистике встречается немало сетований на то, что в России нет фундаментального документа, на базе которого можно было бы строить государственную политику на перспективу. А то, что Концепция национальной безопасности есть легитимный документ, принятый в 1997 г. и утвержденный в новой редакции Указом Президента РФ от 10 января 2000 г., по определению является тем фундаментом для перспективного строительства новой России, вроде бы никого не интересует, никто на этот документ не ссылался даже при разработке Концепции развития России до 2025 г. Во всем мире концептуальные документы по национальной безопасности являются отправной точкой при планировании на перспективу внутренней и внешней политики. Например, США основные положения «Стратегии национальной безопасности США в XXI веке» пытаются навязать и своим союзникам, не говоря уже о том, что их дух пронизывает всю практическую деятельность президентской администрации.

В законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» сказано только, что в законодательные основы обеспечения безопасности входят также «конституции, законы, иные нормативные акты республик в составе Российской Федерации» и нормативные акты органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятые в пределах их компетенции в данной сфере (ст. 6)[2]. Но вот пределы этой компетенции не обозначены.

---

[1] См.: *Аксаков, В.Е.* Правовые основы обеспечения внутренней безопасности региона (на примере Московской области). – М., 2003.

[2] См.: Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации – 1992. – № 15. – Ст. 769.

Перечень функций исполнительной власти субъектов Федерации далеко не полный, а законодательная власть субъектов Федерации вообще обойдена вниманием. Получается, что отражение в Концепции национальной безопасности Российской Федерации полномочий органов власти субъектов Федерации дает основу для разработки и конкретизации правовой базы на местах в этой области.

Анализ правовой базы в области обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации создает впечатление, что интересы людей могут реализовываться и защищаться только на федеральном уровне, что не соответствует действительности. Люди живут в конкретной местности, в конкретном регионе и требуют удовлетворения своих материальных и духовных потребностей и защиты своих интересов не только на уровне федерального центра, но и на местах.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации сформулированы национальные интересы России в различных сферах жизнедеятельности. Под национальными интересами сегодня понимается совокупность жизненно важных интересов личности, общества и государства[1]. В самом этом определении заложена идея, что в структуре категории «национальные интересы» приоритетное место занимают интересы человека, который, в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации, является высшей ценностью.

Однако содержащиеся в Концепции национальные интересы, кроме связанных с повышением уровня жизни и укреплением здоровья населения, фактически отражают только интересы государства. Интересы людей и региональных социальных общностей размыты в общих определениях интересов государства. Подобное отношение к таким актуальным проблемам свидетельствует о сохранении прежнего, традиционно пренебрежительного отношения к человеку со стороны государства и не способствует развитию систем обеспечения безопасности личности на национальном и региональном уровне.

Интересы социальных общностей всех уровней, как правило, подробно не изучаются и тем более не формируются целенаправленно на различных уровнях власти. Предполагается, что интересы населения регионов отражают средства массовой информации, а выражают избранные представители государственной власти. При этом сама власть олицетворяется управленческим аппаратом, который нередко присваивает себе право выражать интересы общества и государства.

Однонаправленность процесса формирования интересов регионов по линии «центр – регион» вместо «личность – региональная социальная общность – общество – государство» объясняется общим низким уровнем осознания сущности интересов и их роли в общественной жизни.

[1] См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24. – М., 2000.

В научном исследовании, обосновывающем постановку задачи разработки концепции экономической политики России учеными Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования совместно с академиком Д.С. Львовым в 2006 г. был разработан ряд новых элементов понятийного аппарата, напрямую связанных с формированием качества жизни и человеческого капитала:

«…экономика развития – экономическая политика, в рамках которой ее высшая ценностная цель поставлена как устойчивый долгосрочный экономический рост и экономического развитие в интересах личности общества и государства.

…Интересы государства – территориальная целостность, суверенность (экономическая, политическая, военная состоятельность), безопасность, долгосрочная устойчивость развития, социальный гуманизм.

Интересы личности – биосоциальные: жить, воспроизводиться, быть в безопасности, иметь психологический комфорт; социальные: иметь гарантированные человеческое достоинство, права и свободы, возможность нравственного и иного развития.

Интересы общества – сочетание в целях реализации социального гуманизма интересов государства и личности»[1].

Содержание указанных базовых понятий в общественно-политическом контексте означает, что процесс обоснования и развития региональной политики безопасности не только начинает воспринимать человеческий капитал, но и встраивать его в управленческие механизмы. Указанный факт, а также научные разработки и некоторые управленческие решения государственной власти последних лет свидетельствуют об утверждении в России либерально-демократических подходов к обеспечению национальной безопасности. Личность по праву занимает первостепенное место, но обеспечивается лишь при согласованности интересов основных объектов национальной безопасности на трех уровнях: национальном, региональном, муниципальном. Обществу отводится роль своеобразного арбитра в сохранении согласованного баланса интересов личности и государства.

В нашем исследовании обеспечение безопасности личности рассматривается преимущественно на региональном и муниципальном уровне, и здесь согласование интересов региона и федерального центра сводится к проблеме согласования интересов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов государственной власти Российской Федерации. В организации конструктивного взаимодействия разноуровневых органов власти проблема согласования интересов заслуживает детальной проработки.

Безусловно, при наличии определенного финансового, материально-технического и иного ресурсного дефицита для решения экономических

[1] *Львов, Д.С. и др.* Концепция экономической политики России. – М., 2007. – С. 48–50.

и социальных задач между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации будут возникать определенные противоречия. Их надо своевременно разрешать на основе определенных регламентов. Так, ст. 72 Конституции РФ регламентирует совместные полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Приведенные в статье сферы совместной компетенции федеральных и региональных органов государственной власти дают представление о широком спектре их совместных интересов.

Сегодня более 60% законов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития, для решения отдельных вопросов обязывают согласовывать интересы и действия федеральных и региональных органов государственной власти, а каждый двадцатый закон к тому же определяет необходимость соответствующих согласований с местными органами власти. Более 80% законов субъектов РФ предусматривают те или иные формы взаимодействия органов власти субъектов РФ с органами местного самоуправления[1]. Но в то же время ни в одном из сотен нормативных актов не определено, в каких организационных формах и в каком виде окончательных решений должны осуществляться «согласования», «учет мнений», «совместная деятельность».

Однако перечисленные в Конституции РФ предметные области взаимодействия федерального центра и субъектов РФ не исчерпывают всех интересов субъектов государственной деятельности, подлежащих согласованию. Их значительно больше. Для реализации российской модели федерализма (в целом неплохой) не достает эффективно работающей системы объединения усилий и ресурсов органов власти Российской Федерации и ее субъектов для решения конкретных задач и функций, вытекающих из предметов совместного ведения.

Задачи и функции каждого уровня власти определяются в федеральных законодательных актах, издаваемых по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Практически каждый принятый по этим предметам федеральный закон затрагивает вопросы не только разграничения полномочий, но и взаимодействия разноуровневых органов государственной власти. При этом ни в одном из них не содержатся конструктивные и универсальные механизмы взаимодействия.

Главное состоит в том, что надо решать вопросы содержания самого предмета совместного ведения и компетенции сторон при осуществлении этого ведения. На современном этапе развития политических процессов в России важна процедура согласования интересов: порядок взаимодействия соответствующих органов, способов принятия ими решений, юриди-

[1] См.: *Рудаков, А.В.* Механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации: проблемы совершенствования. – М., 2006.

ческих форм этих решений, норм ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, форм и методов контроля.

Видимо, на этих конкретных вопросах реализации ст. 72 Конституции РФ в ближайшее время должна сосредоточиться политическая практика.

Список литературы

Конституция (Основной закон) Российской Федерации. – М., 1993.

Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 15.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24. – М., 2000.

Аксаков, В.Е. Правовые основы обеспечения внутренней безопасности региона (на примере Московской области). – М., 2003.

Возженников, А.В. Обеспечение безопасности личности. – М., 2007.

Возженников, А.В., Буркин, А.И., Синеок, Н.В. Национальная безопасность России. – Изд. 2-е, перераб. – М., 2008.

Львов, Д.С. и др. Концепция экономической политики России. – М., 2007.

Рудаков, А.В. Механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации: проблемы совершенствования. – М., 2006.

© Стрельченко В.В., 2009

С.Б. Гридин
А.А. Любалин

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ПУТЬ РЕШЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОБЛЕМЫ В РОССИИ

ГРИДИН Сергей Борисович – аспирант кафедры экономической социологии и маркетинга социологического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (e-mail: ecsoc05@mail.ru); ЛЮБАЛИН Андрей Александрович – аспирант кафедры экономической социологии и маркетинга социологического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (e-mail: ecsoc05@mail.ru)