

0- 770553

На правах рукописи



Солонина Валентина Петровна

**Региональная безопасность как система
направленности и обеспечения устойчивого
социального развития**

22.00.08 – социология управления

**Автореферат
на соискание ученой степени
доктора социологических наук**

Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет»

**Официальные
оппоненты:**

Член-корреспондент РАН,
доктор социологических наук, профессор
Кузнецов Вячеслав Николаевич
Московский государственный университет им.
М.В. Ломоносова, г. Москва

доктор социологических наук, профессор
Елифанцев Сергей Николаевич
Полномочное представительство Президента РФ в Южном
федеральном округе, г. Ростов-на-Дону

доктор социологических наук, профессор
Степанов Олег Васильевич
Ростовский государственный университет путей
сообщения, г. Ростов-на-Дону

**Ведущая
организация:**

**Институт социально-политических
исследований РАН**

Защита состоится «01» июля 2008 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.208.01 по философским и социологическим наукам в ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006, г. Ростов н/Д, ул. Пушкинская, 160, ИППК ЮФУ, ауд. 34).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006, г. Ростов н/Д, ул. Пушкинская, 148).

Автореферат разослан «__»

2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность укрепления региональной безопасности в России определяется необходимостью реализации стратегии устойчивого социального развития, выражаемой в устранении социальных и региональных диспропорций, минимизации этнической и этнонациональной напряженности, укреплении внутривысохозяйственных связей и предотвращении экстремальных, чрезвычайных ситуаций. Российское общество нуждается не в парадигме «привыкания к рискам развития», а в концепции адекватного реагирования и опережения, позволяющей осуществлять системные перемены в регионах в рамках стабильности и безопасности.

Приобретение регионами большей самостоятельности, появление потенциальных возможностей превращения этих социальных общностей в реальный субъект власти на «своей» территории резко повышают ответственность местной администрации, органов самоуправления и общественности за обеспечение региональной безопасности.

Региональный фактор в современных условиях приобретает все большую актуальность, вес и влияние. Прослеживается четко выраженная тенденция к превращению регионализма в общемировую тенденцию, в контексте которой регионы начинают играть все более возрастающую роль в жизни различных стран и народов, а также в общемировых процессах в целом. Особым аспектом научного анализа является необходимость ориентации государственной стратегии регионального развития на приоритет общенациональных интересов с учетом разнообразия и специфики российских регионов.

Органы власти в субъектах Федерации не только выполняют очевидные функции управления, связанные с текущей деятельностью и процессами на территории, но и осуществляют управление ее развитием. Несмотря на всю важность текущего управления, большую значимость приобретают стратегическое планирование, выявление долгосрочных тенденций в развитии регионов, создание условий для стабильного экономического и социального роста. Это особенно необходимо в условиях рыночных отношений, ибо без стратегического регулирования со стороны государства бессистемная деятельность хозяйствующих субъектов в лучшем случае способна обеспечить стихийное, несбалансированное, неустойчивое развитие, результаты которого, вероятно, современное общество не удовлетворят.

Разные социально-экономические возможности регионов, обусловленные их историческим происхождением, а также мозаичностью природно-географических, социальных, экономических, политических, культурных и иных основ жизни населения, предопределяют формирование иной, по сравнению со стихийной регионализацией или жестким централизмом, «точечной» модели управления региональной безопасностью, как системы обеспечения устойчивого социального развития. Имеется в виду формирование условий, позволяющих не только реагировать на региональные вызовы, но и прогнозировать, планировать социальные изменения на основе баланса региональных и общенациональных интересов.

Социологический анализ управления региональной безопасности, как системы обеспечения устойчивого социального развития, имеет как теоретико-концептуальную направленность, связанную с разработкой социальной диагностики и планирования, так и социально-практическую, определяемую императивностью устранения региональных диспропорций и актуализацией региональных различий в качестве потенциала социального ускорения.

Степень научной разработанности темы. Исследуемая проблема носит многоаспектный и междисциплинарный характер. В последние десятилетия вопросам безопасности на различных уровнях и в различных сферах уделялось особое внимание со стороны ученых и практиков в области социологических, политических, экономических, исторических, социально-экологических, социально-информационных и других исследований, и они достаточно широко освещены в специальной литературе.

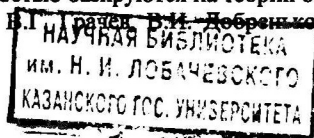
Следует отметить, что проблематика управления региональной безопасностью стала занимать важное место в системе социологического знания еще с середины XX в., и на данный момент имеются уже сложившиеся социологические традиции исследования личности, общества, государства через призму различных аспектов безопасности их развития.

Так, в социологии XX в. сформировалась структурно-функциональная интерпретация социальной безопасности как социального согласия и управления этим процессом корпорациями социальных экспертов (Э. Дюркгейм), функциональности социальных институтов, как преодоления дисфункциональных состояний и приведения институциональных средств к реализации базисных социальных потребностей (Р. Мертон), концепции «научного управления» Ф.У. Тейлора, которая, несмотря на определенный прагматизм, содержит понятие сбалансированности интересов субъекта и объекта управления, принципы организации управления Г. Эмерсона, рассматривающее организацию как «рациональный инструмент» для достижения поставленных целей.

Принципиальное методологическое значение для социологической интерпретации проблем управления региональной безопасностью имеет первичность анализа социокультурных факторов в социально-историческом контексте анализируемых социальных ситуаций и фактов (М. Вебер). Активное развитие получили разработки безопасности теоретико-методологического уровня в условиях ускоренного развития общественных процессов постиндустриального и информационного общества (П. Бурдьё, Э. Гидденс, Т. Парсонс, К. Поппер, А. Турен и др.).

В последней трети XX в. проблемы безопасности и в отечественной социологии приобрели новое звучание. Так, например, Р.Г. Яновский рассматривает социальную безопасность через призму глобальных изменений. Особый вклад в разработку общетеоретических и методологических основ социологического анализа проблем безопасности внесли труды В.Н. Кузнецова, предлагающего новую парадигму понимания данного феномена в контексте геокультурного подхода.

Российские ученые полагают, что социологические аспекты управления безопасностью базируются на теории безопасного развития социума (А.В. Воздвиженков, В.Г. Гараев, В.И. Добренко, В.Н. Иванов, Н.И. Лапин,



В.К. Левашов и др.). Также к исследованиям общеметодологического, системного характера, вносящим значимый вклад в разработку социологического понимания исследуемого явления, следует отнести труды: В. Алексина, А. Арбатова, П. Белова, П.К. Гречко, Н.Ю. Жинкиной, В.И. Игнатова, Н.С. Илларионова, С. Кургиняна, О.В. Лупаиной, В. Манилова, В.И. Митрохина, В. Молчановского, А.В. Понеделкова, В.П. Синецкого, А.М. Старостина, В.П. Таранцова, Н. Хмара и др.

Эмпирической основой концептуализации управления региональной безопасностью являются работы ученых, посвященные анализу реального состояния социальных процессов в России в конце XX – начале XIX в., системного обеспечения безопасности личности, общества и государства в социальной сфере (В.И. Жуков, Г.В. Осипов, М.К. Горшков, Г.И. Осадчая, Г.Г. Силласте, И.В. Соколова и др.). Концепты безопасности в социологии управления представлены в трудах: Ю.Н. Аксененко, Е.М. Бабосова, Г.Г. Васильева, В.Н. Иванова, В.Н. Каспарян, Н.Г. Кобыляцкого, П.Д. Павленка, С.И. Самыгина, М.В. Удальцовой, О.А. Уржа и др.

Концептуальный интерес представляют исследования В.Н. Щербины о управлении как социальной диагностике, М.Ю. Попова о региональных особенностях социального управления в контексте идеологии менеджизма, О.Н. Яницкого об управлении региональной безопасностью как системы распределения рисков регионального развития.

Понимание региональной безопасности складывается из множества составляющих. Свой вклад в их осмысление внесли О.К. Бельнов, Е.Н. Ведута, Н.П. Кетова, Н.Я. Корнилов, А.А. Куклин, Д.С. Львов, Е.А. Олейников, А.И. Татаркин и др., осветившие в своих трудах экономические, правовые, политические, информационные, экологические и другие аспекты безопасности.

Основополагающее значение для концептуального осмысления сущности системы региональной безопасности, как системы обеспечения и реализации социально устойчивого развития региона, имеют нормативно-правовые акты по вопросам региональной безопасности и выступающие методолого-правовой основой для теоретической и практической деятельности. Необходимо отметить, что региональная безопасность рассматривается законодателем в контексте безопасности России. В этом отношении данные аспекты нашли отражение в Законе РФ «О безопасности», Концепции национальной безопасности России. В них даны четкие понятия безопасности, жизненно важных интересов, реальных и потенциальных угроз, субъектов и объектов безопасности. Поэтому безопасность региона вызывает озабоченность многих ученых-регионоведов, таких как В.Н. Бурков, А.В. Володин, М.Н. Еремин, Д.П. Зеркин, В.Н. Ильющенков, В.В. Климанов, Ф.Д. Кожурин, Е.Д. Кормишкин, Г.Н. Нурышев, Е.В. Орлова, Ю.И. Сизов, Р.В. Черкашин и т.д.

Проблемы экономической безопасности на региональном уровне в наибольшей степени нашли отражение в работах А.А. Козицыной, А.А. Куклина, А.И. Татаркина, О.А. Романовой, В.Н. Чуканова, В.И. Яковлева и др. Ими выделены показатели экономической региональной безопасности, используемые в социологическом анализе.

Учитывая современные реалии, разработка социологического понимания региональной безопасности не может не касаться угрозы терроризма.

В 1990-е гг. XX в. появился целый ряд исследований, посвященных проблемам управленческого обеспечения безопасности в связи с террористическими актами. Такие авторы, как А.Г. Арбатов, Н.Д. Ковалева, И.И. Козловский, В.И. Лутовинов, В.Н. Никонов, И.Н. Панин, О.М. Хлобустов и др. рассматривают общетеоретические и практические вопросы антитеррористической безопасности на разных управленческих уровнях.

Отметим, что, в отличие от политических, экономических, информационных, экологических и других видов безопасности, проблемы социальной безопасности по-прежнему остаются остро дискуссионными. В силу этого научный интерес представляют работы М.Г. Анохина, В.А. Барсамова, А.Л. Жирикова, К.Х. Ипполитова, И. Николайчука, А.В. Максеева, В. Серебрянникова, В. Терехова, О.М. Цветкова, М.Л. Чумаковой, О.Ф. Шаброва и др. Социальные аспекты устойчивого развития региона раскрыты в трудах Б.Я. Бляхмана, А.А. Бондарева, Ю.Н. Казакова, Н.Г. Кобыляцкого, Л.А. Кривоносовой, А.А. Прохожева и др. Научный интерес представляет и концепция социокультурной безопасности региона (Г.А. Аванесова, Р.Р. Власов, В.В. Черноус и др.).

Вместе с тем, исследование региональных аспектов безопасности выявило ряд особенностей, которые требуют существенной дифференциации подходов и способов осуществления соответствующих управленческих мер в конкретных регионах (субъектах РФ). Отдельные вопросы управления региональной безопасностью затрагиваются в трудах В.А. Акимова, В.Д. Новикова, Н.Н. Радаева и др.

Для осуществления мер управленческого регулирования развития региональных систем необходима организация регионального мониторинга. Предметом такого мониторинга являются, по мнению В.Н. Лексина, В.Е. Селиверстова, А.Н. Швецова, «региональные ситуации и региональные проблемы», а сам он должен отвечать двум принципиальным требованиям: региональный мониторинг должен быть, во-первых, системным, и, во-вторых, структурно полным и логически завершенным.

В русле изучаемой проблемы отдельные фактологические материалы касались Южного федерального округа (ЮФО) в целом и Ставропольского края в частности. Теоретической проработкой вопросов безопасности и управления на Юге России занимались в своих работах Р.Г. Абдулатипов, Н. Абдулов, С.О. Алехнович, Р. Алиев, Ю. Бялый, А. Гумер, В.В. Дегоев, И.Л. Добасев, В.Х. Казанин, А. Мальчик, Д. Малышева, Л. Подкопаев, А. Славохотов, В.Л. Смирнов, Л.Л. Хоперская, В.В. Черноус и др. Исследователи подчеркивают, что особенность Ставропольского края – полиэтничность населения – является одним из ключевых угроз безопасности этого региона. В этой связи необходимо обратить внимание на комплексное изучение диаспор Ставропольского края, осуществленное М.А. Аствацатуровой. Автор рассматривает деятельность отдельных диаспор края, уделяет внимание анализу местной прессы, в которой отражаются межэтнические отношения в крае и конструируются этнокультурные образы населения. Взаимосвязь миграционных процессов и безопасности Ставрополя сегодня не вызывает сомнений и исследуется в работах В.А. Авксентьева, Г.Д. Гриценко, А.Ю. Лукьяновой, А.В. Макарова,

Е.А. Мельник, Г.Ф. Морозова, С.В. Рязанцева, Н.В. Тарасова, П.П. Туруна, В.М. Эшрокова.

Вместе с тем, несмотря на достаточно широкую разработанность проблемы региональной безопасности, необходимо отметить, что в исследовании проблем управления региональной безопасностью главенствуют три основных подхода:

- структурно-функциональный, рассматривающий региональную безопасность как систему «абсолютного равновесия»;
- социально-рискологический, исходящий из необходимости привыкания к рискам и сужающий возможности управления региональной безопасностью в контексте опережения региональных вызовов;
- политико-правовой, ориентированный на использование преимущественно организационных и административных ресурсов управления, что ограничивает возможности актуализации внутренних ресурсов развития регионов.

Вследствие отсутствия внятной позиции по пониманию региональной безопасности, как системы устойчивого социального развития, во многом сдерживается результативность деятельности местных управленческих, общественных структур, наблюдается фрагментарность региональной политики, не учитывается сложность взаимозависимости и взаимодополняемости современных экономических, политических, социальных, культурных, геополитических процессов, снижается возможность дать адекватную оценку и прогноз реальным угрозам безопасности.

Установка на совершенствование управления безопасностью в основном в природно-техногенной сфере должна смениться на понимание региона, не только как государственного территориального образования, обладающего правовым конституционным статусом, но и социального пространства, в котором осуществляется жизнедеятельность населения региона, и его устойчивое социальное развитие становится гарантией предотвращения дестабилизации общественной жизни и политического единства страны. Расширение спектра социологических показателей безопасности человека и общества открывает возможность новых подходов к управлению безопасностью с учетом современных тенденций.

Цель диссертационного исследования заключается в том, чтобы провести анализ субъектно-объектных отношений в управлении региональной безопасностью и выявить оптимальные способы реализации целей устойчивого регионального развития.

Задачи исследования:

- раскрыть сущность, особенности региональной безопасности как объекта социологического анализа;
- рассмотреть основные подходы к управлению региональной безопасностью;
- сформировать методику оценки региональной безопасности;
- проанализировать иерархию приоритетов региональной безопасности;

- охарактеризовать деятельность государственных органов, как основного субъекта региональной безопасности;

- рассмотреть деятельность общественных организаций в формировании системы региональной безопасности на основе принципа самоорганизации;

- выявить институциональные предпосылки реализации целей региональной безопасности;

- проанализировать влияние на состояние региональной безопасности сложившейся социальной структуры регионов;

- рассмотреть качество человеческого потенциала региона как условия реализации целей региональной безопасности;

- проанализировать факторы дестабилизации ситуации в Ставропольском крае в контексте достижения устойчивого социального развития данного региона;

- раскрыть пути урегулирования миграционных процессов и этнонациональных конфликтов через формирование системы социальной консолидации регионального сообщества;

- охарактеризовать формы противодействия терроризму в регионе как совокупность методов социального управления, связанных с устранением региональных, социальных, этнонациональных диспропорций развития.

Объектом исследования диссертации является региональная безопасность как состояние регионального сообщества, характеризующее вертикальной и горизонтальной интегрированностью в составе государства, стабильной социальной структурой, эффективно функционирующими социальными институтами и качеством человеческого капитала.

Предмет исследования – управление системой региональной безопасности как совокупности мер политико-правового, административного, экономического, социального воздействия на жизнь региона с целью актуализации его внутренних ресурсов и стимулирования социальной модернизации основных сфер жизнедеятельности.

Теоретическую и методологическую базу диссертационного исследования составили концепция региона, сформулированная российским социологом Г.В. Осиповым, положения и суждения, содержащиеся в работах М.К. Горшкова, А.В. Дмитриева, О.Н. Яницкого. Диссертант исходит из понимания социально устойчивого развития как режима минимизации региональных вызовов и достижения личной и социальной безопасности, описанного в работах В.Н. Иванова, Е.П. Смирнова, А.М. Юнусава.

Эмпирическая и информационная база исследования представлена, во-первых, материалами регионального социологического мониторинга 1999–2007 гг. по проблемам региональной безопасности, включающими оценку общественно-политической ситуации на Ставрополье, динамику благосостояния населения региона, состояние этнополитических и этнонациональных отношений; во-вторых, материалами социологических исследований, проводимых научными подразделениями ИСПИ РАН и ИС РАН в 2000–2007 гг.; в-третьих, статистическими данными Госкомстата РФ, Минсоцразвития РФ,

МВД РФ; в-четвертых, статистическими данными краевых ведомств и учреждений Ставропольского края.

Гипотеза исследования состоит в том, что региональная безопасность, которая ассоциируется только с инклюзией региональных вызовов, имеющих «глобальное» или экзогенное происхождение, может рассматриваться как система политических, социальных, организационных, административных мер, направленных на стимулирование социальной модернизации региона, благодаря чему региональные вызовы переводятся в режим «периферийной» напряженности и жизнедеятельность региона, ориентируются на стратегические цели социального развития, что способствует политической и социальной интеграции российского общества и повышению шансов не только для выживания, но и для развития в условиях неопределенности современного мира.

Научная новизна результатов диссертационного исследования заключается в следующем:

- определены место и значение региональной безопасности в системе социологического знания и дана авторская трактовка этого понятия;
- осуществлен теоретический анализ подходов к проблеме управления региональной безопасностью, результатом которого является определение как наиболее эвристической и прогностической, в контексте заявленной исследовательской проблемы, интересубъектной парадигмы управления региональной безопасностью;
- определена методика оценки управления региональной безопасностью, ключевым в которой является интегральный индекс региональной безопасности, позволяющий унифицировать показатели социального благосостояния и развития и предпочтения населения;
- выявлена иерархия приоритетов управления региональной безопасностью на основе реализации устойчивого регионального развития;
- рассмотрена деятельность государственных органов как координирующего и регулирующего центра в системе управления региональной безопасностью;
- раскрыты параметры деятельности общественных организаций как субъекта самоорганизации, ориентированного на мобилизацию населения региона для взаимодействия с государственными органами в реализации целей региональной безопасности и социального контроля за состоянием региональной безопасности;
- проанализирована институциональная система регионов, выступающая в зависимости от функциональности/дисфункциональности условием формирования практик участия населения в осуществлении управления региональной безопасностью;
- выявлен характер влияния на направленность и состояние управления региональной безопасностью сложившейся социальной структуры региона, выражаемый в дифференциации как приоритетов региональной безопасности, так и способов их реализации;
- рассмотрено качество человеческого потенциала региона, как составляющей в системе региональной безопасности, не только по объектным

параметрам, но и по реализации потенциала населения региона в устойчивом социальном развитии;

- проанализированы региональные вызовы в условиях Ставрополя, произведена их градация, а также предложена система адекватного реагирования;

- раскрыты региональные особенности управления миграционными процессами и урегулирования межэтнических конфликтов, которые заключаются в достижении оптимального соотношения между потребностью региона в развитии человеческого потенциала и снижением рисков неконтролируемой миграции, а также в повышении уровня социальной солидарности и готовности к межнациональному диалогу среди массовых слоев населения региона;

- рассмотрены основные направления антитеррористической деятельности, реализуемые совокупностью политико-правовых, информационных, управленческих, социально-экономических воздействий с целью ликвидации социальной базы терроризма и формированием культуры неприятия экстремизма населением региона.

В соответствии с целью и задачами диссертационного исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

1. Научно-категориальный аппарат исследования региональной безопасности связан с различными ее трактовками. Безопасность как сложный социальный феномен на протяжении определенного времени анализируется в предметных рамках естественных, технических и социально-гуманитарных научных дисциплин. Каждое из множества определений безопасности по-своему раскрывает природу этого явления. Каждый регион, испытывая сильное влияние общероссийских социально-экономических тенденций, имеет свои специфические проблемы обеспечения безопасности, которые определяются его особенностями (геополитическое положение, климатические условия, обеспеченность природными ресурсами, структура отраслей экономики, этнический состав населения и др.). Исходя из понятия региона как социального пространства с равным конституционным правовым статусом, но реальными социальными, социально-экономическими, культурно-историческими различиями, предлагается трактовка региональной безопасности как состояния жизнедеятельности региона, характеризуемого устойчивостью его политической, социальной и культурной системы к глобальным и региональным вызовам и содержащего потенциал развития для реализации социальных стратегических целей.

2. Социологический анализ управления региональной безопасностью является перспективным направлением в исследовании социальной практики российского общества. Характерная долгое время установка на разработки в области совершенствования управления безопасностью в основном в природно-техногенной сфере сменилась на понимание человека как объекта безопасности с точки зрения влияния опасных факторов на его жизнь и благосостояние. Доминирующие структурно-функциональный, институциональный, политико-правовой подходы определяют важные, с точки зрения реализации целей региональной безопасности, условия, но при этом рассматривают население

регионов как объект безопасности, оставляя за рамками исследования потенциал самоорганизации населения, а также возможности более эффективного участия региональных органов в достижении целей региональной безопасности. Коммуникативная парадигма управления региональной безопасностью обладает аналитическим и эвристическим потенциалом по сравнению с указанными методами, так как ориентирована на поиск путей достижения баланса национальных, региональных и социально-групповых интересов в контексте обеспечения устойчивого социального развития через включение населения региона в реализацию целей региональной безопасности.

3. Методика оценки региональной безопасности основана как на количественных однородных, связанных с применением процедуры равномерного распределения показателей, затрагивающих сферу социальной статистики, так и экспертных оценках и позициях населения региона, содержащих суждения по определенным проблемам региональной стабильности и развития. Исходя из того, что социально-статистический подход фиксирует только динамику социальных и экономических процессов, а в данных социологических исследований преломляются установки респондентов и экспертов, содержащие определенную степень субъективности, предлагается интегральный индекс безопасности, измеряющий как готовность реагирования на региональные угрозы как тенденции системной дестабилизации регионального сообщества, так и ранжирование региональных угроз в соответствии с целями устойчивого социального развития.

4. Система приоритетов управления региональной безопасностью направлена на обеспечение безопасности страны в целом. В соответствии с Законом РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. основной целью является защищенность жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз. Сформировавшаяся система управления региональной безопасностью исходит из приоритета общенациональной безопасности и включенности в нее региональной безопасности как подсистемы, обладающей компетентностью в реализации специфических региональных интересов, не противоречащих интересам национальной безопасности. На реализацию целей региональной безопасности негативно влияют ведомственный и часто реактивный подходы, практикуемые в связи с дифференциацией сфер проявления и обеспечения безопасности, а также отсутствием инициативы со стороны субъектов управления регионами и объектностью по отношению к населению региона. Поэтому сегодня актуально переопределение приоритетов управления безопасностью в контексте обеспечения устойчивого регионального развития, что предполагает не только создание условий для нормального функционирования жизнедеятельности региона, но и выдвижение, в качестве основных приоритетов, развитие человеческого потенциала регионов и в качестве практики региональной безопасности социальное стратегическое планирование.

5. Деятельность государственных органов в системе управления региональной безопасностью определяется возрастающей ролью государства в осуществлении государственной региональной политики, его координирующем и регулирующем воздействии на региональное развитие, необходимостью формирования стратегий инновационного развития, определяющих

региональную безопасность как приоритетное направление региональной политики, связанное с преодолением «технократизма» и «администрирования» и формированием политико-правовой, организационной и ресурсной базы эффективной региональной безопасности.

6. Общественные организации как субъекты самоорганизации вносят позитивный вклад в поддержание стабильности общественно-политической ситуации региона через взаимодействие с общегосударственными и региональными структурами по проблемам социальной, экономической, экологической безопасности. Однако региональная безопасность, как система обеспечения регионального устойчивого развития, ориентирует общественные организации на участие в реализации целей региональной безопасности и как экспертных обществ, и как субъектов региональной безопасности, обладающих компетентностью в решении проблем, связанных не только с повседневной деятельностью населения региона в преодолении синдрома «привыкания к региональным вызовам» и повышении доверия к деятельности субъектов региональной безопасности.

7. Институциональная система российских регионов содержит необходимые политико-правовые условия для управления региональной безопасностью. Во-первых, с восстановлением единого политико-правового пространства государства прекращена практика так называемых региональных правовых инноваций, способствующих тенденциям регионализации и усиливающих вероятность возникновения региональных угроз. Во-вторых, несмотря на различия в темпах реформирования экономики и социальной жизни российских регионов, в целом в стране функционирует система рыночных и демократических институтов, что свидетельствует о завершении эпохи «региональной смуты» и деления регионов на «реформаторские» и «консервативные». Вместе с тем в управлении региональной безопасностью необходимо учитывать реальное состояние экономики региона, социальной инфраструктуры, уровень легитимности социальных и экономических практик населения, эффективность институтов региональной власти.

8. Сложившаяся социальная структура в российских регионах выступает корректирующим, имеющим барьерное или стимулирующее воздействие, фактором влияния на состояние и направленность управления региональной безопасностью. Такой вывод подтверждается тем, что лидирующие в социальном развитии регионы ориентированы на достижение баланса целей социального развития и безопасности, в то время как отстающие регионы с высоким уровнем социальной дифференциации нуждаются в экономическом росте подчас в ущерб целям социального развития, экологической безопасности и защищенности культурно-исторической среды, что повышает вероятность возникновения региональных угроз и растраты невозобновляемых природных ресурсов, а также деградации человеческого потенциала. Выявлено, что в целом население российских регионов выражает высокую готовность к принятию «затратной» политики безопасности, осознавая ее необходимость для гарантии уверенности в будущем. Для перевода указанной позитивной тенденции на региональный уровень управление региональной безопасностью ориентируется на достижение консенсуса регионального сообщества по приоритетам региональной безопасности и ликвидацию

социальных диспропорций в развитии регионов, способствующих тенденциям регионального сепаратизма, регионального обособления и стабилизации региональной социальной структуры путем повышения социальной, социально-профессиональной и социально-территориальной мобильности населения.

9. Человеческий потенциал российских регионов дифференцируется в зависимости от социальных, социально-демографических, интеллектуальных, профессиональных, кадровых характеристик населения региона. Ухудшение данных показателей способствует нарастанию таких региональных угроз, как неконтролируемая миграция, этнонациональные конфликты, техногенные катастрофы, и «обрекает» систему региональной безопасности на ликвидацию «узких мест», переводя в режим реагирования на постоянные экстремальные ситуации. Регионы с сохранившимся социально-профессиональным, образовательным, социально-мобилизационным капиталом населения, с оптимальными социально-демографическими показателями ориентированы на социально-пространственную открытость, повышение не только экономической, социальной инвестиционности региона как условия достижения общественной и личной безопасности путем взаимодействия субъектов региональной безопасности с региональными сообществами на основе доверия и информированности населения и выработки форм участия в принятии решений по проблемам региональной безопасности в контексте устойчивого регионального развития.

10. Так как Ставропольский край относится к зоне кавказской геополитической нестабильности, является «пограничным», вместе с характерными для большинства российских регионов проблемами деиндустриализации, неэффективности социальной инфраструктуры и ухудшением качества человеческого потенциала, возникают угрозы, связанные с нелегальной миграцией, террористической деятельностью, этнонациональным сепаратизмом, что определяет в качестве основы градации региональных угроз сочетание ускоренного социального развития и повышения эффективности деятельности органов государственной, региональной власти, органов местного самоуправления во взаимодействии с общественными организациями и населением региона. Система адекватного реагирования на региональные угрозы исходит из обеспечения целей интеграции Ставропольского края в Российской Федерации, укрепления межрегиональных связей с соседними регионами, противодействия региональным угрозам путем политико-правовых в рамках общероссийского законодательства инноваций, эффективного использования общегосударственных ресурсов в контексте реализации общенациональных проектов, привлечения внутрирегиональных ресурсов в виде развития оптимальных для пограничного региона отраслей экономики, высокого трудового потенциала населения и сложившихся навыков социальной самоорганизации.

11. Миграционные процессы на Ставрополье при снижении их масштабов определяют в современных условиях прирост численности населения и являются крайне разнообразными по социальному, этническому, демографическому составу мигрантов. Миграционные потоки в различной степени влияют на социальное и экономическое положение края и отдельные элементы его социальной инфраструктуры. При этом край практически исчерпал

свои возможности в приеме некоторых категорий мигрантов (в частности, вынужденных). С интенсивностью и направленностью миграционных потоков коррелируется уровень межэтнической напряженности, которой способствуют процессы этносоциального дистанцирования и этногеттизации. Таким образом, можно отметить симметричность нелегальной миграции и латентной этнической конфликтности, которая в условиях пониженного уровня социальной и правовой безопасности представляет региональную угрозу. Поэтому в управлении данными процессами следует опираться на прогнозирование и предупреждение, в связи с чем осуществлять постоянный мониторинг этих процессов и рассматривать их регулирование, исходя из модели интеграции мигрантов в принимающее региональное общество.

12. В силу политико-территориального статуса Ставропольского края в регионе потенциально высок уровень террористической угрозы, проблема противодействия терроризму носит первостепенный характер и связана как с применением специальных методов борьбы с этим явлением, так и с имеющими политико-правовую и социальную направленность: нейтрализацией групп, характеризующихся экстремистским поведением; устранением социальных диспропорций, способствующих распространению этнического национализма и религиозного фундаментализма; формированием общерегионального консенсуса по противодействию терроризму; активизацией гражданского воспитания молодежи.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в возможности использования его основных положений и выводов при дальнейшей теоретико-методологической разработке социологии управления региональной безопасностью. Материалы диссертации могут использоваться региональными структурами для формирования и совершенствования стратегического управления регионами и предотвращения угроз безопасности, а также для дальнейшего изучения особенностей территории с учетом экономического, политического и социального факторов ее развития; для повышения квалификации работников различных уровней управления, связанных с жизнеобеспечением региона; в учебном процессе высших учебных заведений, при подготовке учебников, учебно-методических материалов по социологии управления региональной безопасностью.

Апробация работы. Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на всероссийских и региональных научных конференциях, на III Российском философском конгрессе «Рационализм и культура на пороге III тысячелетия», на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» и на III Всероссийском социологическом конгрессе «Глобализация и социальные изменения в современной России», а также на Международной конференции «Роль идеологии в трансформационных процессах в России: общенациональный и региональный аспекты». Основные положения диссертации реализованы в деятельности правительства Ставропольского края и администрации города Ставрополя; представлены в Концепции безопасности как Ставропольского края, так и города. Многие аспекты диссертационного исследования нашли отражение в нормативных

документах, регламентирующих управление безопасностью в приграничных регионах, а также в концептуальных положениях конкретной деятельности общественных организаций.

Результаты диссертационной работы используются в лекционных материалах, на семинарских занятиях в процессе преподавания в филиале РГСУ в г. Ставрополе.

Основное содержание диссертации отражено в 30 научных публикациях (в т.ч. 8 в изданиях, упомянутых в списке ВАК), которые составляют общий объем около 79 п. л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать параграфов, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализировано состояние научной разработанности проблемы, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи. Раскрыты научная новизна и практическая значимость, а также представлена апробация диссертационной работы.

Глава 1 «Теоретико-методологические аспекты региональной безопасности» состоит из трех параграфов.

В параграфе 1.1 «Региональная безопасность как проблема социологической мысли» на основе обобщения различных междисциплинарных трактовок представлен анализ региональной безопасности как понятия социологического анализа, выявлено место региональной безопасности в становлении социологии безопасности и исследовании социальных изменений на региональном уровне.

Научно-категориальный аппарат исследования безопасности связан с различными ее трактовками. Безопасность как сложный социальный феномен на протяжении определенного времени анализируется в предметных рамках различных научных дисциплин: естественных, технических, социально-гуманитарных. Есть множество определений безопасности, каждое из которых по-своему раскрывает природу этого явления.

Наиболее распространенным является понимание безопасности как состояния или положения потенциальной жертвы (человека, социальной группы, общества), когда для нее нет никакой опасности (угрозы). Однако данная трактовка носит скорее ограничительный, чем позитивный смысл, так как ориентирует на понимание безопасности через бинарность и не содержит аналитических характеристик безопасности.

В междисциплинарном подходе различаются два типа безопасности: гипотетическое отсутствие опасности, самой возможности каких-либо потрясений, катаклизмов для социума; реальная защищенность социума от опасностей, способность надежно противостоять им. Они различаются также по признаку масштабности, в зависимости от типа, источника угрозы.

Диссертантом выявлено, что существенной помехой на пути исследования региональной безопасности является как ее чисто «легальная» трактовка, так и влияние процессов политической дезинтеграции, которые

имели место в России в 90-е гг. XX в. Региональная безопасность понималась либо как часть национальной безопасности, имеющая специфические задачи и цели, либо в контексте «стихийного» развития регионов, ориентированного на «выживание» регионов в условиях центробежных процессов.

Понятие «региональная безопасность» находится на междисциплинарном стыке социологии регионов и социологии безопасности и носит синтетический характер. Для эффективного решения проблем управления, понимания того, что взаимосвязь с национальной безопасностью носит вертикальный характер и, одновременно, относительной самостоятельности региональной безопасности, региональная безопасность определяется как состояние жизнедеятельности региона, характеризующееся устойчивостью его политической, социальной и культурной системы к глобальным и региональным вызовам и содержащее потенциал развития для реализации социальных стратегических целей.

По мнению диссертанта, предложенная трактовка ориентирует на связь региональной безопасности с устойчивым социальным развитием региона. Иные определения региональной безопасности либо акцентируют внимание на ведомственных, хотя и важных, приоритетах, но имеющих частное значение для развития страны, либо абсолютизируют стабильность как отсутствие региональных угроз и предлагают реализацию приоритетов безопасности за счет замедления социального развития региона.

Диссертант полагает, что региональная безопасность, включая как национальные и региональные интересы, так и интересы постоянного и текущего характера, нацелена не на выживание, как это объясняется в современных теориях нестабильности, а на развитие, которое обеспечивается системой безопасности.

Признавая дифференциацию в рамках региональной безопасности таких направлений, как экономическая, экологическая, информационная безопасность, автор диссертации придерживается позиции, согласно которой региональная безопасность носит социально-ориентированный смысл и является эффективной, если включает взаимодействие государства и регионального сообщества на основе социального мониторинга, социальной диагностики, социального планирования. Иначе происходит «дробление» региональной безопасности, и ведомственные интересы начинают преобладать над региональными и общегосударственными.

Таким образом, региональная безопасность в системе социологического знания означает не только реальную защищенность от региональных угроз, но и является совокупностью мер, обеспечивающих предпосылки для устойчивого развития региона. Такая постановка исследуемой проблемы нацеливает на связь региональной безопасности с высоким качеством социального управления и достижением оптимального соотношения интересов государства, региона и личности.

В параграфе 1.2 «Социологические подходы к управлению региональной безопасностью» анализируются методологические возможности социологического исследования научной проблемы диссертации.

Управление региональной безопасностью стало складываться интенсивно как самостоятельное направление социологии управления с 90-х гг.

XX в. Однако в условиях жесткой централизации и бюрократизации региональная проблематика носила периферийный характер и не влияла на управление как общественный институт.

Политико-правовая реформа 90-х гг., наделившая регионы конституционным правовым статусом, развитие рыночной экономики и культурного потенциала регионов выдвинули на первый план задачи эффективного взаимодействия центра и регионов.

К сожалению, управление региональной безопасностью определенный период не осознавалось как самостоятельная сфера организующего и регулирующего воздействия на жизнедеятельность регионов. Этому обстоятельству способствовали как «внешние» причины, так и отсутствие концептуальной базы управления региональной безопасностью.

В российской социологии управления сложились политико-правовой (легитимистский), «техноцентристский» и коммуникативный подходы к проблеме управления региональной безопасностью.

Первенство легитимистского подхода выражалось как в практике понимания реформирования в контексте внедрения политико-правовых институтов и в том, что система региональной безопасности базировалась на принятом в 1992 г. Законе РФ «О безопасности». Легитимизм в управлении региональной безопасностью имеет положительное значение в том, что подчеркивает первостепенность правовых норм управления регионами, рассматривает политико-правовую интеграцию как важнейшее условие национальной безопасности. Но регион как объект управления представляет трудность, если не учитывается специфика региона и регионального развития, и не выстраиваются отношения «субъект-регионального» управления – «регион – население региона».

«Техноцентристский» подход основывается на эффективности управленческих технологий и рассматривает регион объектно, в основном используя опыт «антикризисного» менеджмента. При этом высок уровень авторитаризма, администрирования, хотя решение текущих политических и экономических задач может представляться эффективным. При данной схеме управления региональная безопасность относится сугубо к сфере компетентности экспертного сообщества и наделенных соответствующими властными полномочиями общегосударственных и региональных органов управления, и население региона воспринимается «одномерно», только как объект очередных управленческих инноваций.

Коммуникативный подход к управлению региональной безопасностью связан с реализацией законов и принципов социального управления, сочетания эффективности управления и приоритетности социальных целей. Так как базисным элементом управленческого воздействия является нелинейная коммуникация, воздействие объекта управления, региона на систему управления с целью совершенствования методов управления и переопределения целей управления, и субъект и объект управления региональной безопасностью определяют целью управления – устойчивое развитие региона, связанное с равновесием социальной структуры, повышением качества жизни людей и противодействием региональным угрозам на основе создания ресурса прочности развития регионов.

В параграфе 1.3 «Методика оценки региональной безопасности» предлагается исследовательская модель, направленная на эмпирическую верификацию индекса региональной безопасности как индекса устойчивого социального развития.

Региональная безопасность, на наш взгляд, содержит пределы стабильности, за которыми региональное сообщество может быть подвергнуто тенденциям полураспада, распада, паралича власти, социальной дезинтеграции и социального хаоса. В связи с этим необходимо применение методов обработки и интерпретации социальной и социально-статистической информации, характеризующих разнообразие всех параметров региональной безопасности, что позволяет сформировать и реализовать эффективную государственную политику на этом направлении.

Методика исчисления включает три важных этапа: на первом этапе рассматривается уровень социально-экономического развития региона и интерпретируется состояние социальной стабильности, на втором – речь идет о соизмерении социально-политической ситуации и степени безопасности региона, на третьем – о готовности государственных региональных структур к прогнозированию профилактики минимизации общенациональных региональных угроз.

Необходимо подчеркнуть, что социально-экономические показатели в чистом виде снижают значение региональной безопасности. Можно говорить об интенсивности миграционных потоков или об этнонациональном составе, но из этих показателей не выявляется панорамной картины этноконфликтных ситуаций и очагов, так как распределение миграционных потоков происходит не планомерно, не по социально-профессиональным и социальным возможностям обеспеченности жильем, а прежде всего по этническому признаку. В результате возникают этнонациональные диспропорции, которые и являются латентной основой этнонациональных конфликтов. Здесь важно выявить, каков реальный этнонациональный состав, какие структуры претендуют на лидерство в этнонациональных диаспорах, в каком состоянии находится миграционная политика, носит ли она плановый характер, регулирует потребности конкретного социума демографических и трудовых ситуациях или связана с удовлетворением интересов коренного населения, развитием социальной инфраструктуры. Так как региональная безопасность включает ранг определенных угроз и индекс противодействия, то необходимо выявить несколько чистые экономические показатели, сколько те последствия, которые несут в себе экономические диспропорции в жизнь региона.

Предлагаемый интегративный индекс региональной безопасности сводит к единому показателю социально-статистические данные, которые приобретают тем самым верифицируемый смысл. В нашей модели исследования измерение региональной безопасности связано с двумя характеристиками устойчивого развития: стабильностью и безопасностью. Под стабильностью понимается такое состояние всех сфер общественной жизни, при котором социальное напряжение и социальная конфликтность могут быть урегулированы цивилизованными политико-правовыми способами, население регионов при этом имеет достаточный уровень уверенности для планирования своего будущего, а региональные власти выступают координирующим, регулирующим

центром жизни региона. Безопасность – состояние жизни региона, предусматривающее такой уровень оптимизации и минимизации региональных угроз и вызовов, который не нарушает жизнеобеспечение региона и не дает ощутимые сбои в деятельности социологических, социотехнических, управленческих систем.

Глава 2 «Субъекты управления региональной безопасностью в реализации целей устойчивого социального развития регионов» содержит анализ взаимодействия субъектов управления региональной безопасности в контексте обеспечения устойчивого регионального развития.

В параграфе 2.1 «Приоритеты управления региональной безопасностью как система долгосрочных целей социального развития региона» показано, что для управления региональной безопасностью целеполагание осуществляется на основе выработки управленческих решений, включающих оптимизацию интересов социального развития регионов и региональной безопасности.

Исходя из опыта предшествующего реформирования российского общества, диссертант отмечает, что не может быть эффективного совершенствования системы управления региональной безопасностью без определения стратегических целей социального развития, которые и формируют диапазон целей частного, ведомственного характера.

Управление региональной безопасностью строится, согласно позиции автора диссертации, на реализации задач государственной региональной политики, которая, к сожалению, еще не ясно сформулирована, не сформулированы ее политико-правовые основы, что создает препятствие на пути реинтеграции регионов, проведения эффективной административной реформы, и восстановления прямых и обратных связей региона и центра.

Вероятно, по мнению автора диссертационного исследования, цели управления региональной безопасностью содержат два аспекта: интеграция регионов в общероссийском пространстве; дифференциация регионов с целью актуализации внутренних ресурсов развития.

Приоритеты управления региональной безопасностью также должны учитывать реальный экономический, социальный, культурный потенциалы региона, степень влияния региональных органов власти на ситуацию в регионе, что дает возможность минимизировать риск разрыва между постановкой целей, способами их реализации и конечными результатами.

Согласно позиции диссертанта, главной целью региональной безопасности является перевод развития региона в устойчивое, содержащее защищенность от региональных вызовов и угроз, состояние. Исходя из определения генеральной цели, формируется система подчиненных целей, к которым относятся: 1) цели общегосударственных органов управления; 2) цели региональных органов управления; 3) цели общественных организаций.

Так как устойчивое социальное развитие региона является долгосрочной целью, управление региональной безопасностью в качестве текущих целей определяет создание предпосылок для институционализации систем социальной, экономической, экологической, информационной безопасности региона и формирования эффективных региональных моделей развития.

Диссертант делает вывод, что цели управления региональной безопасностью градуируются по конечным результатам, как цели стабилизации и цели инновационного развития, стимулирования потенциала развития региона. К первому ряду относятся цели сокращения последствий дифференциации регионов по уровню социального и экономического развития, что связано с эффективной политикой перераспределения государственных средств и диверсифицированной системой государственной поддержки регионов; ко второму, обеспечивающему устойчивое развитие регионов – формирование оптимальных механизмов социально-ориентированной экономики, повышение конкурентоспособности регионов и создание системы опережения региональных угроз через реализацию максимально возможного роста социального благосостояния региона.

В параграфе 2.2 «Деятельность государственных органов в системе управления региональной безопасностью как субъектов социального управления» выявляются координирующая и регулирующая функции государственных органов в повышении эффективности региональной безопасности как системы обеспечения устойчивого социального развития.

Диссертант исходит из того, что роль государственных органов не ограничивается парадигмой «регион – центр», как это доминирует в большинстве исследований по проблемам региональной социологии и придерживается позиции, что государство является гарантом и основным субъектом региональной безопасности, который взаимодействует и с региональными властями, и с населением регионов.

С укреплением вертикали власти, с переопределением компетенции региональных элит и федерального центра, с установлением политико-правового пространства наметился определенный прогресс в стабилизации отношений центра и регионов и снижение негативного влияния на социально-экономическую жизнь регионов социальной и политической дезинтеграции. В то же время данный процесс нельзя рассматривать, как реконструкцию советской системы «абсолютной» безопасности. В связи с этим является актуальной проблема определения условий функционирования государственных органов в системе региональной безопасности, соответствующих структурным, институциональным изменениям в российском обществе, а также реальная оценка человеческого капитала в регионе.

Критериями деятельности государственных органов являются приоритет закона (Конституция РФ, ч. 1), принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), принцип защиты прав и свобод гражданина (ст. 2 Конституции РФ), принцип единства права и закона (ст. 15 Конституции РФ). В этом состоит политико-правовая основа региональной безопасности. Государственные органы устраняют риски борьбы за власть на региональном уровне. Включение в систему региональной безопасности государственных институтов гарантирует адекватную защиту прав и свобод граждан, которые обеспечиваются приоритетами стабильности и безопасности. Являясь субъектом региональной безопасности, государственные органы влияют на поддержание устойчивой конфигурации «центр–регион», как основы политического устройства Российской Федерации.

С государственными институтами, обеспечивающими систему региональной безопасности, связываются: правоохранительные структуры; структуры государственного управления; структуры государственного контроля; структуры координации на уровне региона.

Не случайно, что противодействие региональным угрозам, связанным с коррупцией, криминалитетом, сравнимо, по силе воздействия, с терроризмом, с экстремистской политической деятельностью. Поэтому с региональной безопасностью связывается, с одной стороны, эффективность правотворчества и правоприменения, с другой – отстаивание прав и свобод населения, которое отвечало бы приоритетам благосостояния, безопасности и развития. Государственные органы по своему влиянию, судя по рейтингу оценок, стоят выше региональных структур и, в силу этого, в системе региональной безопасности могут содействовать подтягиванию региональной власти до уровня минимального доверия.

Диссертант обращает внимание на опасность ведомственности, разрозненности, концентрации материальных ресурсов государства с целью реализации групповых и региональных интересов. Именно участие государственных органов в системе региональной безопасности придает ей общенациональный характер, связывает воедино национальные и региональные приоритеты безопасности. На политико-правовом уровне именно такой баланс дает возможность эффективно решать, казалось бы, региональные проблемы.

В региональной безопасности именно государственным органам принадлежит роль инициативы в формировании долгосрочной политики, а не реактивного воздействия. Диссертант отмечает, что участие государственных органов связано с отказом от таких методов, которые хоть и приносят кратковременный социальный эффект, в то же время негативно влияют на национальную безопасность страны. В частности, ограничение на пути движения товаров, услуг, рабочей силы, вроде бы оправданное интересами стабильности и экономической безопасности региона, на самом деле может принести ущерб экономике страны в целом и повысить риск территориальной дезинтеграции. С другой стороны, в деятельности государственных органов важна готовность действовать, учитывая специфику региона, исходя из его истории и традиций, культурного своеобразия.

Государственные органы должны обладать достаточной способностью самокритики и саморазвития, чтобы переломить систему реактивного воздействия и традицию антикризисного менеджмента, через политику опережения ситуации или ее конструирования, что требует, в свою очередь, взаимодействия с общественными организациями и СМИ, с мониторингом узких мест в жизни регионов и, таким образом, определения точек нестабильности. С другой стороны, от государственных органов зависит степень определения форм участия субъектов региона в устойчивом социальном развитии, а также те способы, которыми они могут реализовать свои интенции и свои интересы.

В параграфе 2.3 «Влияние и роль общественных организаций в обеспечении региональной безопасности» анализируются возможности общественных организаций как субъекта общественной самоорганизации, принимающей участие в формировании и реализации системы региональной

безопасности и выступающей выразителем интересов населения региона в личной и общественной безопасности.

В настоящий период в условиях реформирования политической системы России, развития институтов гражданского общества, повышения их статуса в гражданско-правовой структуре государства Ставропольский край как регион, характеризующийся высоким конфликтным потенциалом, продолжает оставаться ареной пересечения противоречивых интересов многочисленных отечественных и зарубежных общественных организаций.

По данным управления Федеральной регистрационной службы по Ставропольскому краю, на его территории по состоянию на 1 июня 2005 г. зарегистрированы 3 138 общественных организаций. Из них 472 – религиозных, 32 – региональных отделений политических партий.

Как представляется автору диссертации, в управление системой региональной безопасностью общественные организации включены на условиях «режима консультаций» по принятию управленческих решений или реагирования на экстремальные ситуации. Такая практика, хотя и дает определенные позитивные результаты в предупреждении «стихийности» и повышает готовность реагирования населения на региональные угрозы, имеет нерегулярный характер и часто ограничивается взаимодействием по текущим проблемам местного самоуправления, поддержания правопорядка на локальном уровне, помощи государственным и региональным структурам в ликвидации последствий природных и техногенных катаклизмов.

Взаимодействие государственных и региональных структур с общественными организациями основывается на критерии политико-правовой лояльности, что имеет позитивное значение для разделения общественных организаций на системные и деструктивные, но не учитывает реального потенциала и авторитета организации среди населения региона.

Следовательно, по мнению диссертанта, в координации с общественными организациями при налаживании системы региональной безопасности необходимо исходить из критерия баланса государственных, региональных интересов и интересов основных социальных и этнических групп региона. Такая позиция позволяет более эффективно нейтрализовать деятельность общественных структур, проводящих obstructионистскую линию по отношению к руководству региона, а также претендующих на обладание «параллельной» властью в регионе. Кроме того, существенно расширяется круг субъектов управления региональной безопасностью. В диссертации показывается, что местные казачьи сообщества, национально-культурные центры, женские, молодежные и профессиональные организации способны достигнуть согласия по основным параметрам обеспечения региональной безопасности во взаимодействии с государственными и региональными структурами власти.

Реально это выражается в инициировании и внесении правовых инициатив в местные и федеральные органы законодательной власти, организации мониторинга общественно-политической ситуации в регионе, в публичном обсуждении существующих социальных и этнонациональных проблем и участии в диалоге по их разрешению.

Как раскрывается в содержании диссертации, созданный Совет при губернаторе Ставропольского края по вопросам межэтнических отношений, который является совещательно-консультативным органом и образован в целях организации взаимодействия между органами государственной власти Ставропольского края и общественными и религиозными объединениями, действующими на территории Ставропольского края, рассматривает наиболее важные социальные, культурные и образовательные аспекты жизнедеятельности этносов. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, уставом (основным законом) Ставропольского края, законами Ставропольского края, постановлениями и распоряжениями губернатора Ставропольского края и правительства Ставропольского края. Основными задачами Совета по вопросам межэтнических отношений являются:

1) разработка предложений по реализации государственной национальной политики РФ, гармонизации межэтнических отношений, предупреждению межэтнических конфликтов и внесение их в установленном порядке губернатору Ставропольского края;

2) выработка предложений по реализации культурных, образовательных программ и общественных инициатив, направленных на восстановление и развитие традиционной культуры, образования и самобытного образа жизни этносов Ставропольского края.

На взгляд диссертанта, такая модель взаимоотношений с общественными организациями направлена на повышение эффективности и авторитета принимаемых решений в сфере управления региональной безопасностью, но не является достаточной для вывода региональной безопасности на уровень обеспечения устойчивого социального развития региона.

Автор диссертации придерживается позиции, согласно которой общественные организации, как структуры общественной саморегуляции, могут нести ответственность в пределах отведенной им правовой компетенции в соответствии с общероссийским и региональным законодательством в управлении региональной безопасностью, не только в консультативном режиме, но и при принятии «командных» решений. Развивая практику нейтрализации деятельности деструктивных организаций, необходимо целенаправленно формировать их негативный образ среди населения и развивать реальные формы общественной самоорганизации населения как альтернативы антисистемным общественным организациям. Профессионализм и качество управления региональной безопасностью повышается, если представители общественных организаций на основе принципов конкурентности рекрутируются в общегосударственные и региональные структуры управления.

В главе 3 «Регион как объект управления региональной безопасностью: предпосылки устойчивого социального развития региона» содержится анализ воздействий региональной среды на управление региональной безопасностью в целях оптимизации управленческой деятельности субъектов региональной безопасности и интересов регионального сообщества.

В параграфе 3.1 «Институциональная система региона в формировании и функционировании системы региональной безопасности» рассматриваются вопросы состояния институциональной системы региона на уровне ее функциональности/дисфункциональности, влияющие на уровень региональной безопасности и определение ее стратегической цели социально устойчивого развития региона.

На взгляд диссертанта, реальное состояние региональной безопасности и определение ее целей зависят от сложившейся в регионах институциональной системы, связанной с функционированием таких базисных институтов, как институт собственности, институт местного самоуправления, институт защиты и реализации прав человека.

Характер взаимодействия указанных институтов интегрирует социальную и региональную структуру, повышает или понижает уровень региональных угроз, продуцируемых в результате дефицита институциональных средств, теневых социальных практик и возможностей реализации групповых и личных интересов.

В диссертации подчеркивается, что регионы с развитой рыночной инфраструктурой и соответствующими показателями экономического роста, уровня занятости населения и уровня доходов выявляют тенденцию возникновения угроз регионального обособления, ухудшения экологической ситуации и роста внутрирегиональной социальной дифференциации. К тому же развитие регионов часто основывается на наличии невозобновляемых природных ресурсов (прежде всего энергетических) и затрудняет реализацию долгосрочной стратегии инновационного развития страны.

Диссертант отмечает, что в целях обеспечения устойчивого социального развития регионов необходима не только государственная политика выравнивания развития регионов в силу их природно-климатических и социально-экономических различий, но и развитие института собственности, ориентированного на диверсификацию региональной экономики, расширение регионального рынка труда и повышение экономической конкурентоспособности регионов, укрепление авторитета института местного самоуправления, который по своим функциям непосредственным образом влияет на характер взаимоотношений власти и населения региона и обеспечивает оперативное управление региональной безопасностью, тем самым давая возможность государственным и региональным структурам управления сосредоточиться на определении и реализации долгосрочных целей.

На взгляд диссертанта, органы государственной власти должны более эффективно гарантировать право граждан на местное самоуправление и самостоятельность в осуществлении своей компетенции, в соответствии с задачами государственного управления и развития. В связи с этим необходимо более основательно разработать финансовую и иную ресурсную базу для выполнения своих функций органами местного самоуправления, обеспечить правовую основу для осуществления контроля со стороны органов государственной власти и вмешательства в деятельность данной структуры при условии невыполнения предусмотренных законодательством обязательств.

Разрешение поставленных задач обуславливает необходимость внедрения специальной юридической техники по разграничению компетенции.

Мы предлагаем на федеральном уровне нормативно закрепить два режима совместных полномочий: 1) режим совместных функций, 2) режим взаимно разверстанных полномочий.

С применением в действующем законодательстве предложенных режимов, создадутся условия для более четкого определения компетенции органов федеральной государственной власти, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Социологические исследования, проведенные в 2004–2007 гг. учеными Ставропольского университета и Южного научного центра РАН, показывают, что немаловажной характеристикой власти является ее компетентность. Администрация Ставрополя уделяет этому вопросу самое пристальное внимание. В городе разработана концепция кадровой политики, согласно которой специалисты муниципальной службы имеют возможность постоянно повышать свою квалификацию, получать дополнительное образование.

Большие надежды связываются с реализацией Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И не случайно, что высшее политическое руководство страны провело в этом году совещание на Юге России по проблемам развития местного самоуправления, рассматривая его как важную составляющую общегосударственного и регионального управления, как механизм соединения интересов населения и общегосударственных и региональных интересов.

Одна из задач, которую был призван решать этот закон, – борьба с бедностью и повышение качества жизни. Однако в ходе претворения в жизнь положений нового закона город столкнулся с проблемой максимальной централизации доходов на уровне субъекта Федерации. Объемы региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований устанавливаются не в зависимости от потребности муниципальных образований, а исходя из возможностей краевого бюджета. Эти же возможности, в свою очередь, определяются размером финансовой помощи из федерального бюджета.

Диссертант выявил, что существующая сегодня ситуация в г. Ставрополе не способствует увеличению доходов местного бюджета и укреплению самостоятельности органов местного самоуправления. Результатом такой политики может стать развитие иждивенческих настроений со стороны муниципалитетов, которые лишены заинтересованности в развитии собственной доходной базы, а в конечном итоге и в социально-экономическом развитии своих территорий.

Таким образом, собственные бюджетные источники, эффективное использование объектов муниципальной собственности должны стать одной из основ формирования местных бюджетов, базой для создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления и, в конечном итоге, для улучшения качества власти.

Можно сделать вывод, что встраивание местного самоуправления в систему органов государственной власти является эффективным способом влияния на управление региональной безопасностью. Делается это различными путями, прежде всего это определение порядка наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, порядка осуществления этих полномочий и порядка контроля за осуществлением переданных полномочий.

Безусловно, осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является важным фактором взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления. Такое взаимодействие необходимо, поскольку способствует более эффективному решению вопросов местного значения, улучшению обслуживания интересов населения муниципальными образованиями.

Автор подчеркивает, что проведение реформы местного самоуправления, включающей в себя реформу территориальной организации, бюджетного устройства и перераспределения собственности, как уже показывает практика, сопряжено с существенными управленческими, социальными и иными издержками. Поэтому на федеральном уровне с целью минимизации этих издержек надо корректировать положения федерального законодательства. Необходимо инициировать предложения о внесении в Бюджетный и Налоговый кодексы и иные федеральные законы изменений, расширяющих доходную часть муниципальных бюджетов, обеспечивающих достаточную и прогнозируемую финансовую базу местного самоуправления, позволяющую муниципальным образованиям успешно решать вопросы местного значения и создающую стимулы для комплексного социально-экономического развития. Однако, как выявлено в диссертационном исследовании, повышение ресурсности местного самоуправления позитивно влияет на уровень региональной безопасности, если связано с приоритетами устойчивого регионального развития и способствует решению вопросов экономической и социальной безопасности как составных частей региональной безопасности.

В параграфе 3.2 «Социоструктурный аспект региональной безопасности» определяются параметры социоструктурного воздействия на уровень и направленность региональной безопасности, выявляются корреляции между динамикой обеспечения устойчивого социального развития и стабильностью социальной структуры региона.

Автор диссертации предполагает, что уровень региональной безопасности имеет значение как для оценки социально-экономической ситуации, так и для уверенности в осуществлении конструктивных экономических и социальных проектов. В отличие от энергетической сферы, которая не является приоритетной в силу отсутствия энергоресурсов практически для всех российских регионов, за исключением Сибирского и Уральского, региональная безопасность как система обеспечения устойчивого развития прежде всего связана с состоянием не собственно экономики, а социальной структуры.

Фиксируя экономическую составляющую регионального развития, необходимо отталкиваться от того, что уровень региональной безопасности все-таки измеряется интегративным индексом, включающим как экономические, социальные, так и политические ситуации.

Исходя из того, что нельзя использовать исключительно кратологические показатели, необходимо классифицировать население регионов не только по отношению уровня доходов и отношению к власти, но и по их восприимчивости региональных угроз, а также степени их защищенности от региональных угроз. Современное состояние региональной безопасности нельзя

охарактеризовать как временное, что было модным в 90-е гг. Скорее, региональная безопасность подвержена маятниковым колебаниям, которые, в свою очередь, связаны с приоритетами государственной политики, а также с тем, в какой пропорции находится плановость и стихийность в реализации региональной безопасности.

На взгляд диссертанта, в системе региональной безопасности отношения «центр–регион» только задают определенные предпочтения или дефициты в использовании ресурсов региональной безопасности. Но региональная безопасность реагирует на эти отношения, будучи связанной социальной структурой. Если социальная структура стабильна, то система безопасности определяется исключительно реализацией долгосрочных приоритетов, если нет, то можно говорить о регулярности экстремальных ситуаций и приоритетности реактивных методов урегулирования региональных вызовов.

Стремление к переменам является соответствующим критерием безопасности при условии, что не создаются определенные разрывы, не продуцируются групповые и региональные риски. Такая установка связана с существованием устойчивого квалифицированного и среднего класса, а также формированием гражданского общества, которое определяется несколько восприимчивостью привыкания к региональным угрозам или лояльностью к власти, сколько тем, что выводит проблемы региональной безопасности на уровень готовности к переменам.

Можно с уверенностью сказать, что социоструктурный аспект региональной безопасности определяет проблему устойчивого социального развития как стратегическую в иерархии целей региональной безопасности, через ликвидацию существующих региональных социальных и экономических диспропорций в развитии регионов. Следовательно, встает проблема становления адекватной современным региональным вызовам социальной структуры, дающей возможность также для развития интеллектуального и кадрового потенциала, и сохранения темпов экономического и социального роста.

В параграфе 3.3 «Качество человеческого потенциала как фактор управления региональной безопасностью» дается анализ состояния социетальных характеристик населения региона в контексте реализации долгосрочной цели управления региональной безопасностью.

Сегодня Ставропольский край демонстрирует дисбаланс между потенциальными возможностями и реальными показателями социального и социально-экономического развития, что связано, по мнению диссертанта, с недооценкой значения качества человеческого потенциала в государственном и региональном управлении. Безработица, социально-демографические проблемы, снижение доли социально и экономически активного населения стимулируют рост региональных угроз, которые нельзя свести к социальной напряженности, как периферийному явлению региональной жизни, и приводят к «перегруженности» управления региональной безопасностью задачами ликвидации последствий этих угроз в виде депопуляции отдельных районов, алкоголизации населения, роста неконтролируемой миграции.

Диссертант полагает, что сокращение численности населения в регионе, социально-возрастные диспропорции, консервация низкого, относительно среднероссийских показателей, уровня материального благополучия влияют на динамику социального самочувствия населения региона, порождая неуверенность в будущем. Согласно исследованию «Социальное самочувствие населения Юга России в условиях реформ», проведенному в сентябре – декабре 2006 г. учеными ИОНЦ РАН РФ, 22,6 % респондентов совсем не уверены в своем завтрашнем дне и 51,1 % – не в полной мере уверены.

Доминирование адаптивных форм деятельности населения, связанных с поисками дополнительных способов повышения своего материального положения, по мнению автора, способствует деградации образовательного и профессионального потенциалов и затрудняет реализацию перспектив социального устойчивого развития региона.

Автор диссертации считает, что развитие человеческого потенциала региона может быть успешным по конечным результатам, если сферы образования, науки, профессиональной подготовки рассматриваются в контексте региональной безопасности, и, как показывает опыт Ставрополя, создание действенных механизмов региональной безопасности может быть достигнуто через удовлетворение, в рамках регионального социума, базисных социальных потребностей населения и формирования чувства социальной уверенности.

К такому выводу подталкивают анализ состояния безработицы в Ставропольском крае и способы разрешения этой важной проблемы.

Среди безработных граждан, состоящих на учете в службе занятости на конец отчетного периода, 49 % (1 453 человек) – граждане, имеющие возраст от 30 до 50 лет; 32 % (964 человек) – молодежь в возрасте до 30 лет; 19 % (564 человек) – лица предпенсионного возраста.

В составе безработных, как и прежде, преобладают лица с высшим и средним профессиональным образованием – 1 897 человек (63 %), начальное профессиональное имеют 262 человека (9 %), среднее общее – 701 человек (24 %) и не имеющим среднего образования – 121 человек (4 %).

Из этих данных очевидно, что диспропорции, связанные с преобладанием лиц, имеющих высшее и среднее профессиональное образование, а также молодежи, могут продуцировать латентные угрозы оттока социально-активного населения и в связи с этим депопуляции из стратегически важного пограничного региона России, а также рост природных и техногенных катастроф из-за сокращения возможностей их прогнозирования и предупреждения, в силу депрофессионализации в системе оперативного мониторинга и контроля.

Также актуальным для автора диссертации представляется вывод об оптимизации путей повышения качества человеческого потенциала «привязкой» оперативных целей социальной безопасности к перспективам устойчивого регионального развития через подготовку перспективных высококвалифицированных кадров для занятия престижных социально-профессиональных ниш и формирование нового поколения регионального управленческого слоя.

Таким образом, социальная и экономическая безопасность в регионе, характеризующаяся как общероссийскими, так и внутритерриториальными особенностями, требует разработки механизмов предотвращения угроз безопасности. Отсутствие соответствующей управленческой концепции и эффективности технологий принятия решений чревато усилением деструктивных процессов в развитии региона.

В главе 4 «Система противодействия региональным угрозам на Ставрополье как составная часть стратегии устойчивого социального развития региона» анализируется уровень региональных угроз в Ставропольском крае, связанных с глобальной, внутрироссийской и внутрирегиональной ситуациями, и исследуется влияние степени противодействия региональных угроз на направленность и интенсивность устойчивого социального развития Ставрополья.

В параграфе 4.1 «Факторы дестабилизация ситуации в Ставропольском крае» показано, что показатели региональной напряженности способны дать полноценную, комплексную информацию не только объяснительную, но и прогностическую, позволяющую охарактеризовать перспективы развития региона, динамику потенциальных конфликтов и создать управленческие регулятивы для обеспечения безопасной региональной зоны.

На Ставрополье региональная напряженность связана с рядом дестабилизирующих факторов. Первый фактор – это межэтническая ситуация в Южном федеральном округе в целом. При всем расхождении в определении истоков и причин кризисных экономических и политических ситуаций на этой территории представители власти и ученые сходятся в одном – устойчивое экономическое общество, масштабные инвестиции, взаимовыгодное партнерство и полноценная интеграция не возможны без разрешения вооруженных, а также латентных межэтнических конфликтов.

Второй дестабилизирующий фактор – высокий миграционный потенциал. Эта проблема обусловлена неконтролируемыми потоками мигрантов в достаточно стабильные в социально-политическом и экономическом отношении субъекты Южного федерального округа.

В качестве аргумента можно назвать, по мнению автора, бытовые, но быстро политизирующиеся конфликты местного населения с представителями компактно проживающих этнических диаспор, которые имеют место на территории всего ЮФО.

В настоящее время масштабы незаконной миграции в Россию граждан ближнего и дальнего зарубежья достигли в настоящее время пределов, когда под угрозу ставится национальная безопасность всей страны. За последние годы не только Ставропольский, но и Краснодарский край, Ростовская область все стремительнее превращаются в «землю обетованную» для мигрантов, «сезонных рабочих» и беженцев всех мастей. Идет быстрое замещение коренного населения «гостями».

Последняя перепись населения показала, что во всех республиках Северного Кавказа также отмечен резкий рост наиболее многочисленных титульных народов на фоне уменьшения доли русских и малочисленных коренных национальностей, что ведет к постепенному доминированию на Юге России нескольких крупных народов с преимущественно исламским

вероисповеданием и сохраняющимся определяющим значением национального фактора.

Автор диссертации полагает, что существенную роль в определении оперативной и долгосрочной целей управления региональной безопасностью играет «исламский» фактор. Подчеркивается, что роль фундаментальных основ ислама, несомненно, носит позитивный характер. Это факт признан во всем мире. Вместе с тем в Ставропольском крае складывается несколько иная ситуация. Одной из угроз региональной безопасности, по мнению диссертанта, является политизация ислама в регионе. Недоучет этого аргумента может иметь тяжелые для региона последствия, в частности, активизацию террористической деятельности под исламскими знаменами и лозунгами.

Безусловно, указанные факторы дестабилизации требуют совместных усилий субъектов управления региональной безопасностью, так как имеют в большей степени глобальный характер и выходят на уровень межгосударственного взаимодействия. В то же время, подчеркивается в диссертации, не следует преувеличивать роль данных региональных угроз и списывать на них реально существующие недостатки и просчеты в управлении социальной безопасностью региона. Автор диссертации полагает, что предлагаемая схема управления региональной безопасностью, ориентированная на повышение ответственности и компетентности таких общественных организаций, как национально-культурные общества, советы национальных диаспор и общественно-религиозные организации, переводящие их деятельность в режим постоянного сотрудничества с общегосударственными и региональными органами управления, будет способствовать смещению указанных факторов дестабилизации, как региональных угроз, на оперативный уровень, а со снижением негативного влияния социоструктурного фактора и улучшением качества человеческого потенциала сведет к степени контролируемой напряженности.

В параграфе 4.2 «Миграционные процессы и этнонациональные конфликты: пути урегулирования» представлен мониторинг процессов, стимулирующих внутрирегиональные угрозы и пути их оптимального разрешения для «канализирования» внутренних ресурсов региона в целях устойчивого социального развития.

В идеале, являясь экономически рациональным поведением, миграция населения ведет к выравниванию уровней развития регионов, но при неэффективности миграционной политики государственных и региональных властей и стихийности, связанной с реализацией принципа этнокомпактного расселения и диаспоризации жизни в принимающем регионе, может привести к состоянию региональных угроз, так как имеет последствия в виде волнообразной этнонациональной напряженности и сдерживающего или даже разрушающего воздействия на социальную и экономическую инфраструктуру региона, что делает труднодостижимыми перспективы устойчивого социального развития.

Миграция проявляется во всех аспектах развития человеческого общества, причем наиболее ярко она выражена в пространственных измерениях общественного развития.

Управление, ориентирующееся на достижение консолидации общества, в том числе и успешную социализацию мигрирующего населения, должно быть, на наш взгляд, ориентировано прежде всего на интеграцию мигрантов в региональное сообщество.

Автор отмечает, что доминирующая до сих пор адаптация мигрантов имеет три наиболее важных вида. Первый вид адаптации носит наиболее общий характер и означает приспособление новосела к новой социально-демографической среде того места, куда вселяется мигрант.

Второй вид адаптации мигрантов возникает тогда, когда в результате смены места жительства меняется и социально-экономический статус населенного пункта. Подобная адаптация необходима при переселении из поселков городского типа в средние и большие города и тем более – из сельской в городскую местность.

Третий вид адаптации возникает, когда процесс переселения осуществляется между районами с различными природными условиями и разным географическим положением. Этот вид адаптации обычно называют биологическим или медико-биологическим приспособлением.

В зависимости от ряда факторов адаптация мигрантов в регионах в соответствии с созданными условиями происходит по-разному с точки зрения длительности, коммуникации, трудоустройства, жизненных перспектив и т.п. Для сравнения автор проанализировала два крупных региона Южного федерального округа – Ставропольский и Краснодарский край.

Краснодарский край, несомненно, является одним из наиболее благоприятных регионов с точки зрения экономического положения и природно-климатических условий. В силу этих особенностей он является центром притяжения миграционных потоков, идущих на территорию Краснодарского края и Юга России в целом.

Управление миграционными процессами в Ставропольском крае основывается прежде всего на правовых и нормативных документах. Так, приказом ФМС России от 30.11.05 г. № 128 «Об образовании территориальных органов ФМС России» образованы территориальные органы Федеральной миграционной службы по субъектам РФ. Приказом ФМС России от 02.12.05 г. № 150 утверждено «Положение об Управлении Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю».

Вопросы исполнения миграционного законодательства на территории края, а также влияния миграционных процессов на состояние межнациональных отношений рассматриваются на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов края. Проводится работа по созданию регионального сегмента банка данных по учету иностранных граждан.

Мигранты в Ставропольский край, как легальные, так и нелегальные, въезжают в Россию в соответствии с общероссийскими тенденциями: по экономическим соображениям, повысить свой материальный уровень жизни, получить гарантированную работу и более высокую зарплату.

Наиболее многочисленные потоки нелегальных мигрантов на Северный Кавказ прибывают из Азербайджана, Армении, Таджикистана, Узбекистана, Грузии и Украины. Из государств дальнего зарубежья своей многочисленностью выделяются нелегальные мигранты из Китая, Вьетнама и

Афганистана. Среди нелегалов явное большинство составляют мужчины – около 70 %. Средний возраст нелегалов составляет 34 года. В основном нелегальные мигранты из Армении, Азербайджана и Грузии работают в торговле и сфере обслуживания, китайцы и вьетнамцы выполняют неквалифицированную работу, граждане Украины, Молдовы и государств Средней Азии работают на строительстве.

Основными мотивами использования работодателями труда незаконных мигрантов являются: стремление работодателей снизить издержки производства за счет более низкой заработной платы и уйти от уплаты налогов; невысокие запросы нелегальных мигрантов к бытовому, социальному и медицинскому обеспечению; их согласие работать на тяжелых и вредных работах, сверхурочно и зачастую без соблюдения правил техники безопасности.

В свою очередь «спокойное» отношение местных властей к нелегальным мигрантам и незаконной занятости обусловлено нехваткой местных кадров, необходимостью заполнения рабочих мест, непривлекательных для местного населения, а также сложностью процедуры получения разрешения на трудоустройство иностранцев. Кроме того, работодатели, как правило, не обладают достаточными правовыми знаниями в области привлечения и использования иностранной рабочей силы. Законодательство в этой сфере, как известно, далеко несовершенно.

Такая ситуация, по мнению диссертанта, на первый взгляд способствует стабилизации общественно-политической ситуации, но по существу «замораживает» проблему миграции в качестве «отложенной».

Анализ данных по привлечению и использованию на территории Ставропольского края иностранной рабочей силы показал увеличение числа иностранных работников в 2005 г. по сравнению с 2004 г.: в 2004 г. работали – 1 933 человек, в 2005 г. – 2 390 человек.

За 2005 г. фирмами и организациями различных форм собственности получено 116 разрешений на привлечение иностранной рабочей силы (за 2004 г. – 68 разрешений). Из них 39 разрешений выдано работодателям на привлечение и использование иностранных работников из стран ближнего зарубежья. В 2005 г. было выдано всего 1 603 разрешения на работу, что на 472 разрешения больше, чем в 2004 г.

Ситуация с вынужденными переселенцами, как известно, позитивно отражается на демографическом состоянии региона. В социально-экономическом и этнополитическом ракурсе она может рассматриваться в большей степени как отрицательный фактор, способствующий росту социальной напряженности. Значительные нагрузки на инженерную инфраструктуру Ставропольского края, рынок труда, образовательные и лечебные учреждения создают предпосылки для конфликтов. При этом следует иметь в виду, что часть переселенцев заметно укрепила местные национальные диаспоры, такие как армянская, ногайская, чеченская и др. Бытовая неустроенность, безработица, перегруженность социальной среды в ряде населенных пунктов, в сочетании с крайне низким уровнем доходов у этой группы населения, создают в ряде территорий края опасную напряженность, которая нередко перерастает в открытое противостояние.

В связи со сложившейся миграционной ситуацией появляется настоятельная необходимость принятия активных управленческих решений, а также подготовки специалистов нового поколения, способных качественно решать проблемы как мигрантов, так и коренного населения края. С интенсивностью миграционных потоков и характером их размещения, а также активностью вновь образовавшихся диаспор связан риск повышения этнополитических конфликтов до статусов региональных вызовов.

В целом по Северному Кавказу, на взгляд диссертанта, стоит задача формирования российской гражданской нации, которая могла бы интегрировать российские этносы. Конечно, эта задача масштабна и рассчитана на многие годы, поскольку речь идет о культурной трансформации в политическом и социальном сознании кавказских народов. Вместе с тем уже сейчас возможно начать процесс деэтнизации политики и дестатизации этничности, не на словах, а на деле отказаться от практики деления населения на коренных, титульных и пришлых.

Актуальность данного вывода подтверждается данными социологического исследования, проведенного в рамках программы «Безопасный Ставрополь», разработанной на период 2007–2009 гг. По мнению большинства респондентов, отличительной чертой межнациональных отношений в городе на данный момент является соперничество и нетерпимость людей различных национальностей друг к другу.

Диссертант полагает, что в целях повышения эффективности управления системой региональной безопасности необходимо не только формирование культуры толерантности, как это преподносится в качестве новейшей управленческой технологии, но и реабилитация практики формирования интернациональных трудовых коллективов, совместных социальных проектов, ориентированных на позитивную социальную мобилизацию населения на основе идеологии регионального развития.

Межнациональные отношения могут стать стимулом социального развития Ставрополья, если будут реализованы цели интеграционной миграционной политики и задействован потенциал всех этнических групп, составляющих население края.

Данные выводы не будут носить романтический или утопический характер, если программы интеграции мигрантов и гармонизации межнациональных отношений будут включены в качестве приоритетов управления региональной безопасностью, что повышает его социальную эффективность и авторитет среди населения региона. В Ставропольском крае апробирован и задействован пилотный проект безопасности, в процессе осуществления которого выявлено, что доминирующее в региональном сообществе положительное отношение к многонациональности (41 % опрошенных) является позитивным условием для реализации стратегии устойчивого социального развития региона.

В параграфе 4.3 «Формы противодействия терроризму в регионе» рассмотрены реальные угрозы, связанные с терроризмом, и потенциальные факторы, препятствующие ему.

Автор диссертации считает, что глубинные причины терроризма в России связаны, во-первых, с исторически сформировавшейся социально-

психологической установкой на экстремизм и нетерпимость, присущей самой природе российского общества. Во-вторых, Россия имеет исторические традиции в виде хорошо организованного, законспирированного, разветвленного и массового терроризма. В-третьих, Россия – это полиэтническое и поликонфессиональное государство, переживающее не лучшие времена с точки зрения межнациональных отношений. В-четвертых, в России проживают около 20 млн мусульман, часть из которых исповедует его крайние, радикальные течения, связанные с проявлениями насилия и особой жестокости, что демонстрируют сегодня чеченские боевики и террористы.

За десятилетия борьбы с терроризмом в мире и в России был разработан ряд механизмов, методов, технологий государственного реагирования на потенциальные и совершившиеся факты терроризма. Можно говорить о некоторых универсальных принципах государственной политики по отношению к терроризму, среди которых:

- принцип упреждения террористических актов за счет правильно поставленной заблаговременно разведывательной деятельности;
- принцип минимальных уступок террористам;
- принцип минимизации жертв и ущерба в ходе антитеррористической операции.

Борьба с современным терроризмом определяется его сложной социально-политической и военной природой. Этим определяются особенности форм и способов противодействия террористическим проявлениям.

Успешная борьба с этим явлением предполагает привлечение на свою сторону населения, без поддержки которого террористы не могут действовать. Как показывает практика, при разработке стратегии борьбы с ним необходимо учитывать пять основных составляющих антитеррористической стратегии: подготовку, предупреждение, мероприятия, наказание и обучение.

Подготовка требует от властей разработки основополагающих документов по борьбе с терроризмом. В них должны быть четко определены ответственность каждого ведомства, привлекаемого к борьбе с терроризмом, и предоставление им соответствующих полномочий. Это особенно важно в государствах, где к борьбе с терроризмом привлекается значительное количество ведомств. Власти должны также официально определить важнейшие решения, которые могут быть приняты в условиях чрезвычайной обстановки. Для обеспечения последовательности в действиях подобные решения должны быть разработаны до, а не в ходе чрезвычайной ситуации.

Предупреждение терроризма начинается с создания политического климата, при котором террористам было бы затруднительно создать структуру поддержки и укрытия от силового воздействия. Но предупреждение предполагает и наличие адекватной информации о террористах. В принципе такая информация может быть собрана и в обычной политической обстановке с соблюдением законности и без нарушения прав граждан, но сбор информации должен быть активным. Полученные данные должны быть распространены среди заинтересованных ведомств внутри страны и за рубежом (в соответствии с достигнутыми соглашениями).

Такой вывод подтверждается практикой противодействия терроризму на уровне Ставропольского края. В частности, в Нефтекумском районе, где в 2002 г. были арестованы и преданы суду 26 бандитов, в 2003 г. состоялись серьезные правонарушения: нападение на отделение милиции, нападения на машины сотрудников отделений МВД, драки со смертельным исходом между дагинцами и русскими. При этом группу дагестанцев составили жители Республики Дагестан. Преступления получили широкий общественный резонанс в радикальных настроениях в отношении представителей народов Дагестана. Напряженная ситуация января 2003 г. в городе Нефтекумске потребовала серьезных усилий со стороны РОВД, местной власти, казачества, Совета по экономической и общественной безопасности Ставропольского края, краевого комитета по делам молодежи, конфессиональных лидеров и лидеров диаспор.

Представляется необходимым задействовать потенциал населения региона не только в отмеченной экстремальной ситуации, но и через формирование инновационной социальной среды, способствующей нейтрализации экстремистски настроенных социальных слоев, снижение чувства социальной неопределенности населения, которое повышает риск привыкания к террористической угрозе. Таким образом, диссертант придерживается позиции усиления социальной направляющей в противодействии терроризму как управленческому воздействию, связанному с консенсусом государственных и региональных органов управления и населения региона относительно оценки терроризма, как угрозы росту социального благосостояния и уверенности в будущем.

В **Заключении** подводятся итоги диссертации, делаются краткие выводы, а также определяются пути дальнейшей исследовательской работы.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и образования РФ

1. *Солонина В.П.* Социальная защита населения города Ставрополя в свете реформы местного самоуправления // Ученые записки РГСУ. – 2005. – № 4. – 0,5 п. л.
2. *Солонина В.П.* Социальная безопасность в регионе (на примере города Ставрополя) // Социальная политика и социология. – 2005. – № 4. – 1,0 п. л.
3. *Солонина В.П.* Консолидированная позиция власти в преодолении асоциальных явлений на примере города Ставрополя // Социально-гуманитарные знания. – 2006. – № 3. – 1,0 п. л.
4. *Солонина В.П.* Программно-целевой подход к решению социальных проблем на примере города Ставрополя: социологический аспект // Социально-гуманитарные знания. – 2006. – № 4. – 0,8 п. л.
5. *Солонина В.П.* Опыт вовлечения ресурсов общественности и взаимодействия власти и общества в преодолении асоциальных явлений // Вестник Ставропольского государственного университета. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006. – № 44. – 1,0 п. л.

6. *Солонина В.П.* Социоструктурный аспект региональной безопасности // Научная мысль Кавказа. Доп. выпуск 2. – 2006. – 0,5 п. л.
7. *Солонина В.П.* Роль государственных органов в повышении эффективности региональной безопасности // Известия ВУЗов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – 2008. – 0,5 п. л.
8. *Солонина В.П.* Улучшение качества жизни населения в системе обеспечения безопасности социума (на примере города Ставрополя) // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Общественные и гуманитарные науки: научный журнал. № 10 (59). – СПб., 2008. – 0,5 п. л.

Монографии, брошюры

9. *Солонина В.П.* Социология управления региональной безопасностью. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2005. – 19,0 п. л.
10. *Солонина В.П.* Социальная безопасность в регионе: здоровье населения. – Ставрополь: Изд-во «Сервисшкола», 2005. – 10,0 п. л.
11. *Солонина В.П.* «Безопасный Ставрополь» (городская комплексная целевая программа на 2005–2007 гг.). – Ставрополь: Изд-во «Экспо-Медиа», 2005. – 1,5 п. л.
12. *Солонина В.П.* Проект Концепции Безопасности города Ставрополя. – Ставрополь: Изд-во «Экспо-Медиа», 2006. – 1,8 п. л.
13. *Солонина В.П.* Региональная безопасность как система направленности и обеспечения устойчивого социального развития. – М.: Социально-гуманитарные знания, 2008. – 12 п. л.

Публикации в других научных изданиях

14. *Солонина В.П.* Организация нестационарного обслуживания малоимущих категорий через комплексные центры: Сб. материалов семинара-совещания МТиСЗН Ставропольского края «О роли и месте центров социального обслуживания населения в системе социальной защиты малоимущих категорий районов и городов края». – Пятигорск, 1998. – 0,6 п. л.
15. *Солонина В.П.* Проблемы социальной работы с семьей: Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции «Социальная работа как профессия: современный опыт и тенденция развития». – Ставрополь, 1999. – 0,3 п. л.
16. *Солонина В.П.* В год пожилых людей: Сб. материалов МТиСЗН Ставропольского края «Передовой опыт». – Ставрополь, 2000. – № 2. – 0,4 п. л.
17. *Солонина В.П.* Система социальной защиты пожилых граждан в Новоалександровском районе: Сб. материалов краевой научно-практической конференции «Социальное обслуживание граждан пожилого возраста: современное состояние, проблемы и пути их решения». – Ставрополь, 2000. – 0,9 п. л.

18. *Солонина В.П.* Программа «Реабилитация людей с ограниченными возможностями в городе Ставрополе» на 2003–2005 годы. – Ставрополь, 2002. – 1,8 п. л.

19. *Солонина В.П.* Социальный работник: миссия, профессия или должность // Аспирантский сборник МГСУ. – 2003. – № 1(12). – 0,8 п. л.

20. *Солонина В.П.* Здоровый Ставрополь: партнерство власти, прессы и бизнеса: Сб. материалов межрегиональной научно-практической конференции 29–30 июня 2004 г. – Ставрополь: Изд-во «Орфей-2», 2004. – 0,2 п. л.

21. *Солонина В.П.* Миграция населения как фактор социальной безопасности // Материалы V Международного социального конгресса «Социальная модернизация России: итоги, уроки, перспективы». – М.: РГСУ, 2005. – 0,2 п. л.

22. *Солонина В.П.* Анализ эффективности управления процессами социальной адаптации этнических мигрантов // Социальные отношения на Ставрополье: Научный сборник. – Ставрополь: РИЦ ЮРНОЦ ИСПИ РАН, 2005. – 0,6 п. л.

23. *Солонина В.П.* Задачи власти – вернуть людям надежду на обеспеченное будущее: Сб. материалов Международной научно-практической конференции «Крупные города и адресная социальная помощь: проблемы и пути решения». – Ставрополь: Изд-во СтГАУ «Агрус», 2005. – Выпуск I, II. – 0,5 п. л.

24. *Солонина В.П.* Управление социальной безопасностью на региональном уровне: Сб. материалов Первой научно-практической конференции «Безопасность Ставрополя: социально-политический аспект». – Ставрополь: РИЦ ЮРНОЦ ИСПИ РАН, 2005. – 0,8 п. л.

25. *Солонина В.П.* Адресная помощь ветеранам Великой Отечественной войны, боевых действий, членам семей погибших военнослужащих в городе Ставрополе. – Ставрополь, 2005. – 5,7 п. л.

26. *Солонина В.П.* Мониторинг благосостояния и психологического климата семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями, как один из способов повышения эффективности социальной помощи: Препринт. – Краснодар: Изд-во «Кубань Икс Пресс», 2006. – 0,7 п. л.

27. *Солонина В.П.* Социология управления региональной безопасностью: здоровье населения // Новые технологии общественного питания и здоровье нации: Сб. материалов форума. – Ставрополь: Изд-во «Сервисшкола», 2006. – 1,2 п. л.

28. *Солонина В.П.* Муниципальная комплексная целевая программа «Семейная политика в городе Ставрополе на 2006–2008 гг.». – Ставрополь, 2006. – 1,2 п. л.

Учебники, учебные пособия

29. *Солонина В.П., Епифанцев С.Н., Слепцов Н.С.* Социология: Учеб.пособие. Ростов н/Д, 2008. – 21 п. л./7 п. л.

30. *Солонина В.П., Кумыков А.М., Епифанцев С.Н., Слепцов Н.С.*
Этнология: Учеб. пособие. – М.: Социально-гуманитарные знания, 2008. – 24
п. л./6 п. л.

Сдано в набор 26.05.2008. Подписано в печать 27.05.2008.

Формат 60х84/16

Печать офсетная, гарнитура Times New Roman.

Тираж 100 экз. Заказ № 318.

Отпечатано ООО «Антей».

344037, г. Ростов-на-Дону, 24 линия, 20.

107