

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«ТОМСКИЙ ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

А. Ю. Чмыхало

Социальная безопасность

Учебное пособие

Издательство ТПУ
Томск 2007

УДК 351.746+346.548+658.345 (075.8)

ББК. С55.4/5 я73

Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность: Учебное пособие — Томск: Изд-во ТПУ, 2007. - 168 с.

В учебном пособии дано представление о базовых понятиях, концепциях, составляющих теоретическую основу курса «Социальная безопасность», освещены цели и задачи обеспечения социальной безопасности, правовые основы обеспечения социальной безопасности в современной России.

Пособие подготовлено на кафедре философии, соответствует программе дисциплины и предназначено для студентов Института дистанционного образования направления 040100 «Социальная работа».

Рекомендовано к печати Редакционно-издательским советом Томского политехнического университета

Рецензенты:

- А. А. Быков – заведующий кафедрой социальной работы философского факультета Томского государственного университета, кандидат исторических наук;
- В. А. Черный – доцент кафедры истории, политологии и регионоведения Томского политехнического университета, кандидат исторических наук;

Введение

В учебном пособии по курсу «Социальная безопасность» рассматривается широкий спектр угроз, которые человечество призвано преодолеть в условиях современного мира с целью обеспечения собственной безопасности и поступательного развития.

В рамках курса рассматривается актуальная проблематика социальной безопасности на уровне государства, гражданского общества и личности. В пособии дается представление о базовых понятиях, концепциях, составляющих теоретическую основу курса «Социальная безопасность», освещены цели и задачи обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности, правовые основы обеспечения безопасности в современной России.

Предмет учебной дисциплины «Социальная безопасность» является неотъемлемым в методологической системе социальной работы, а обращение к понятию «социальная безопасность» открывает значительные возможности в разрешении фундаментальных теоретических основ социальной работы.

Необходимость обращения внимания к проблемам социальной безопасности была обусловлена характером социальной ситуации, сложившейся еще в первой половине XX в. под влиянием фундаментальных изменений в характере общественного производства и формирования глобальных проблем человечества (экологических, демографических, опасность самоуничтожения и др.).

Как и для социальной работы в целом, для современной теории социальной безопасности характерен интегративный и междисциплинарный подход.

Теоретическое обоснование тематики социальной безопасности в настоящее время идет в трех направлениях:

- во-первых, определяется место социальной безопасности как науки среди гуманитарных дисциплин: философии, истории, политологии, социальной психологии, культурологии, экономики и юриспруденции;
- во-вторых, ведется поиск собственно теоретического обоснования социальной безопасности как специфического объекта исследования;
- в-третьих, выявляется взаимодействие социальной безопасности с другими науками о человеке и обществе.

Глава 1. Безопасность: понятие, классификация, концептуальные подходы

1.1. Понятие «безопасность», подходы к определению. Субъект и объект безопасности

Различные аспекты безопасности человека и человеческой деятельности составляют один из основных предметов исследования во многих научных дисциплинах. Так, например, в психологии, в рамках концепции *А. Маслоу*¹, понятие «безопасность» рассматривается в качестве одной из жизненно важных потребностей человека. Причем в обыденном сознании представления о безопасности находятся скорее на уровне чувств, чувственных образов, чем на уровне рефлексии.

Истоки осмысления понятия «безопасность» можно обнаружить уже в философской и политической мысли античных авторов, например в философии стоицизма. Достаточно широко результаты осмысления проблем безопасности представлены в работах философов эпохи Просвещения, а также их предшественников и последователей, в частности в трудах *Ш. Л. Монтескье*, *Ж. Ж. Руссо* и др.

В качестве продукта политического сознания понятие «безопасность» возникает в западноевропейской общественно-политической мысли. Безопасность как основная ценность и право человека впервые стала рассматриваться в рамках западного мира в революционный период его истории. Важнейшие правовые акты, знаменовавшие политическую победу третьего сословия – торгово-ремесленных слоев западного общества, прямо провозглашали безопасность одним из неотъемлемых естественных прав человека. В Билле о правах 1689 г., принятом в Англии, в американской Декларации независимости 1776 г. и во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. прямо или косвенно безопасность рассматривалась в качестве естественного права человека наряду со свободой, собственностью и сопротивлением угнетению.

Серьезные разрушительные последствия, которые принесли Европейские войны и революции XIX – XX вв., оказали существенное влияние на эволюцию человеческого сознания и последующие изменения в понимании безопасности. Им стали обозначать не только состояние отдельного индивида, но и состояние отдельного государства и даже международного сообщества государств.

Как отмечает современный западный исследователь *Э. Ротшильд*, за прошедшие века истолкование смысла понятия «безопасность» неод-

¹ Маслоу А. Мотивация и личность. СПб., 2001. С.12.

нократно менялось. Оно эволюционировало вместе с той трансформацией, которую претерпевало западное общество: от слабо осознаваемых представлений о безопасности, в которых оно выступало в качестве внутреннего самоощущения человека, в сторону большей рационализации, определенности данного понятия. В процессе данной эволюции произошла вербализация и закрепление понятия «безопасность», обозначающего право человека и условие его индивидуальной свободы, в нормативно-правовых актах, возникших в эпоху буржуазных революций в Западной Европе и Америке.

Анализ процессов эволюции человеческой истории позволяет выявить ряд закономерностей, характеризующих функцию безопасности:

- социальный прогресс не устраняет и не отменяет опасности существованию личности, общества, государства;
- рост могущества людей над природой сопровождается и увеличением масштаба угроз человечеству;
- по мере дифференциации общества и усложнения его организации расширяется и спектр социальных опасностей;
- социальные угрозы не являются неизменными и модифицируются вместе с развитием общества;
- системы безопасности являются неотъемлемым атрибутом сложных социальных систем и организаций;
- недооценка или игнорирование проблем безопасности на всех уровнях социальной организации не только оборачивается теми или иными потерями, но в конечном счете неизбежно ведет к падению жизнеспособности (конкурентоспособности) и даже гибели соответствующих ее элементов (субъектов)¹.

Безопасность - сложное социальное явление, многоплановое и многогранное в своих структурных составляющих и проявлениях, отражающее противоречивые интересы в отношениях различных социальных субъектов. Нередко одни из них стремятся обеспечить свою безопасность за счет других либо не считаются с интересами безопасности иных людей, групп, народов, мыслят устаревшими категориями и эгоистическими ценностями, игнорирующими ту основополагающую закономерность, что безопасность в эпоху нарастающей глобализации неделима. Отсюда - обусловленность проблематики безопасности субъективными позициями, неоднозначными оценками, фрагментарными суждениями. В методологическом плане важно иметь целостное представление о безопасности как социальном явлении.

¹ См.: Родачин В. М. Безопасность как социальное явление. Право и безопасность. 2004. № 4 (13). С. 28.

В рамках современных исследований по вопросам безопасности можно выделить несколько основных подходов к истолкованию смысла понятия «безопасность».

Во-первых, понятие «**безопасность**» может быть определено как многоаспектное состояние, характеризующее положение человека, общества или государства во внешней среде. В рамках данного подхода понятие «безопасность» дословно означает отсутствие опасности. Подобное представление еще называют безопасностью в узком значении этого слова. В практическом плане такое определение носит достаточно условный характер, поскольку в реальной жизни ситуации с полным отсутствием угроз встречаются крайне редко.

Более реалистичным является широкое значение безопасности, вытекающее из фактического взаимодействия индивидов и социальных объектов с многочисленными обстоятельствами и факторами, оказывающими на них негативное и деструктивное воздействие. Предотвращение, ослабление, нейтрализация этих воздействий, наносящих ущерб существованию, благополучию, нормальному функционированию людей, социальных объектов, а также поддержание их жизнедеятельности на уровне не ниже предельно допустимых (критических) значений и дает представление о безопасности в более широком плане.

Деятельность по обеспечению безопасности, противодействию угрозам в отношении многих социальных объектов предполагает создание сложной системной организации. В этой связи в рамках данного подхода понятие «безопасность» может рассматриваться как системно-организованная деятельность по предотвращению, устранению и ликвидации внешних и внутренних угроз по отношению к тем или иным социальным объектам. Применительно к государству и обществу систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

По всей видимости, именно этот подход оказал свое влияние на формирование отечественного законодательства по вопросам обеспечения безопасности. В частности, в законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» понятие «**безопасность**» определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Закон признает основными объектами безопасности личность (ее права и свободы), общество (его материальные и духовные ценности), государство (его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность). Кроме того, закон закрепляет понятие «система безопасности Российской Федера-

ции» и рассматривает в качестве элементов данной системы органы законодательной, исполнительной и судебной власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, а также граждан, принимающих участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

Системы безопасности могут создаваться не только в государственном масштабе, но и в рамках отдельных организаций, предприятий, фирм. Система безопасности фирмы представляет собой «организованную совокупность специальных структур, средств, методов и мероприятий, обеспечивающих безопасность предпринимательской деятельности от внутренних и внешних угроз»¹.

Во-вторых, понятие «безопасность» может рассматриваться как комплекс представлений, в которых присутствует момент сравнения характеристик, отражающих реальное и желаемое состояние человека, общества или государства.

С точки зрения данного подхода понятие «безопасность» может пониматься как процесс и результат данного процесса. Состояние безопасности ассоциируется с осуществлением функции защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства или с ее результатами. При этом безопасность рассматривается как результат сложного процесса обеспечения безопасности, как непрерывно реализуемая задача, связанная с поддержанием оптимальных параметров жизнедеятельности объекта, предвосхищением и противодействием различным угрозам. В рамках процессуального подхода к безопасности выделяют меняющиеся условия, алгоритмы и стадии (этапы) реализации мер по обеспечению безопасности в любых обстоятельствах.

Кроме этого, данный подход позволяет рассматривать понятие «безопасность» как комплекс представлений, возникающих на основе определенных социальных отношений, которые характеризуются взаимным доверием, отсутствием у сторон агрессивных и злонамеренных устремлений.

Чтобы закрепить отношения безопасности, гарантировать себя от их нарушения, между людьми, народами, государствами устанавливаются нормы и принципы безопасных взаимоотношений, заключаются договоры о мире, ненападении, коллективной безопасности. Отношения безопасности могут иметь и субъект-объектный характер, т. е. выражать требования людей к безопасности различных объектов собственности военного, государственного и иного назначения. В условиях нарастающей глобализации, взаимозависимости государств и народов, наличия значительных арсеналов оружия массового поражения безопасность в

¹ Ващекин Н. П., Дзлиев М. И., Урсул А. Д. Безопасность предпринимательской деятельности. М., 2002. С. 237.

системе социальных отношений становится неделимой. Все актуальнее становится принцип равенства безопасности в отношении всех членов общества и мирового сообщества. В силу этого возрастает необходимость как отдельным индивидам, так и более значительным социальным группам сдерживать свои инстинкты, ограничивать эгоистические и враждебные устремления, поддерживать правила мирного общежития.

В третьих, понятие «**безопасность**» может рассматриваться как ценность и цель, для реализации которой человек, общество или государство предпринимает определенные действия.

В рамках данного подхода понятие «безопасность» выводится из анализа естественных потребностей человека, удовлетворение которых выступает в качестве цели его жизнедеятельности. Людям свойственно ощущать свою безопасность или небезопасность на основе тревожных сигналов и восприятий органов чувств, инстинктивных реакций организма, интуиции, т. е. безопасность (небезопасность) в этом плане имеет значение субъективного представления индивидов об отсутствии (наличии) угроз своему существованию. Оно помогает корректировать линию своего поведения и избегать опасностей.

Возможность жить, не подвергая себя различным рискам и опасностям, высоко ценится в человеческом обществе. Это означает, что безопасность приобретает форму внутренней ценности и реализует себя в индивидуальном и общественном сознании. Характерно, что эта ценность имеет универсальный характер и признается в качестве фундаментальной всеми людьми, вне зависимости от их расы, национальности, пола, возраста, социального положения, хотя, естественно, существует определенный разброс мнений, отражающих степень предпочтений различных категорий людей. Часто он обуславливается влиянием той или иной ситуации. В мирных условиях, в достатке, в размеренной и спокойной жизни ценность безопасности отходит на второй план и не актуализируется. Социальные потрясения, бедствия, войны, террористические акты обостряют ее значение, выводят в число наиболее востребованных людьми и обществом.

В России, вся история которой представляет собой череду бесконечных войн и других тяжелых испытаний для народа, ценность национальной безопасности всегда относилась к числу первостепенных. Сохраняет свое значение она и в настоящее время. В то же время на корпоративном уровне среди большинства российских предприятий безопасность не утвердилась еще в качестве важнейшей коллективной (групповой) ценности. Она недостаточно культивируется среди сотрудников фирм, которые в массе своей полагают, что обеспечение безопасности – это забота исключительно владельцев и руководителей фирмы.

Потребность в безопасности имеет объективный характер, поскольку все люди уязвимы, независимо от их физических данных, обладания богатством, властью, другими ресурсами. Она реализуется не только на индивидуальном, но и на коллективном (групповом), государственном и общественном уровнях. При этом следует подчеркнуть, что, в отличие от многих других потребностей, нужду в безопасности невозможно удовлетворить полностью. Она присутствует всегда и требует постоянного к себе внимания, поскольку в различных ситуациях нас подстерегают самые разные опасности¹.

Субъективное осознание потребности находит выражение в форме интереса, стимулирующего и направляющего деятельность людей. Интересы могут быть весьма многоплановыми, многоуровневыми и отражать различные потребности людей. В числе данных потребностей потребность в безопасности можно отнести к базисным, первоочередным потребностям людей и социальных общностей.

Помимо непосредственных интересов безопасности (личности, общества, государства), сопряженных с наличием различных угроз выживанию и существованию данных субъектов, существуют жизненно важные интересы индивидов, социальных общностей, народов, наций, ущемляемые противоположными им субъектами и нуждающиеся в защите. Их реализация и неуязвимость, обеспечение необходимых условий для полноценного существования и успешного развития индивидов и социальных субъектов возможны только в условиях обеспечения базисной потребности – потребности в безопасности.

Характеризуя различные подходы к определению понятия «безопасность», необходимо отметить, что одними из наиболее важных элементов формирования системы рациональных представлений о безопасности являются понятия «субъект» и «объект безопасности» (т. е. все те, кто создает безопасность и пользуется ею).

В качестве субъекта и одновременно объекта безопасности может выступать отдельный человек, общество, государство или сообщество государств. Причем некоторые из них способны выступать сразу в нескольких ипостасях: человек – в качестве отдельной личности и в качестве члена той или иной социальной группы и общества в целом; государство – в качестве отдельного, самостоятельного национального государства и в качестве одного из элементов наднациональных образований, сообщества государств.

Взаимосвязь между человеком, обществом и государством жестко обусловлена их природой. Поэтому каждый из них вынужден исполнять одновременно две роли – субъекта и объекта безопасности, но кем они

¹ См.: Родачин В. М. Безопасность как социальное явление. Право и безопасность. 2004. № 4 (13). С. 30.

оказываются в действительности в тот или иной промежуток времени – зависит от многих обстоятельств.

В зависимости от того, кто выступает субъектом или объектом безопасности – отдельный человек, социальная группа, общество в целом, государство или сообщество государств, выделяют следующие основные уровни безопасности:

- 1) личная или индивидуальная безопасность;
- 2) социетальная (общественная) безопасность, или безопасность общества;
- 3) национальная безопасность, или безопасность государства;
- 4) международная, или коллективная, безопасность;
- 5) всемирная, или глобальная, безопасность.

В качестве промежуточного уровня между индивидом и обществом (либо между индивидом и государством) выделяют уровень групповой безопасности или безопасности общности.

Между национальным и международным уровнями либо между международным и глобальным уровнями может выделяться региональный уровень. Кроме того, о региональной безопасности говорят и в отношении состояния безопасности в одной из частей государства или в пределах этнокультурной области, объединяющей территории сразу нескольких государств.

Другим важным элементом формирования рациональных представлений о безопасности является выделение понятия «угроза», как причины нарушения состояния безопасности. Угрозы могут быть как реальными, т. е. уже проявившимися в своем негативном, разрушительном воздействии на объект безопасности, так и потенциальными, т. е. их негативное воздействие может проявить себя в ближайшем или отдаленном будущем.

Кроме того, на каждом уровне безопасности (то ли это национальный, общественный или даже индивидуально-личностный уровни) угрозы могут исходить не только извне, но и со стороны самого субъекта или объекта безопасности. Представления об угрозах, как о причинах, обстоятельствах, которые оказывают разрушительное воздействие на объект безопасности, определяют цели безопасности негативным образом. Целью безопасности является искоренение, нейтрализация, устранение источников угроз безопасности (и возможных последствий их действия) на том или ином уровне.

Вместе с тем цели безопасности могут быть определены и позитивным образом, как стремление субъекта к расширению доступных ему пределов безопасности, к наполнению его большим содержанием.

Цели по обеспечению безопасности находят свою реализацию в определенных отраслях, сферах жизнедеятельности субъекта безопасно-

сти. Многообразие сфер деятельности человека, общества и государства позволяет выделить множество видов безопасности. Все зависит от выбора критериев классификации. Например, в современном отечественном издании «Геополитика и национальная безопасность: Словарь основных понятий и определений / под ред. Л. Манилова» (М., 1998) выделяется 46 отраслей жизнедеятельности, в отношении которых на данный момент уже сформулированы задачи по обеспечению безопасности. Тщательность, чрезвычайная подробность подобного подхода позволяет выделить такие достаточно узкие направления в обеспечении безопасности, как продовольственная и энергетическая безопасность, безопасность здоровья населения, безопасность на транспорте и т. д.

Подобный подход приводит не только к позитивным, но и к определенным негативным результатам, к утрате целостного представления о безопасности. В связи с этим рассмотрение узкоспециализированных сфер обеспечения безопасности в рамках более крупных аспектов, несмотря на достаточно большое внимание ко многим деталям, частностям, позволяет сформировать достаточно целостное представление о безопасности и обогатить его содержание.

В ряду крупных аспектов безопасности можно выделить:

- 1) экологическую безопасность;
- 2) демографическую безопасность;
- 3) физическую безопасность;
- 4) экономическую безопасность;
- 5) социальную безопасность;
- 6) этнокультурную безопасность;
- 7) информационную безопасность;
- 8) военную безопасность;
- 9) технологическую безопасность.

Безусловно, что данный список нельзя считать окончательно оформленным. Например, в «Концепции безопасности человека», принятой ООН, выделяется 8 основных категорий безопасности:

- 1) экономическая безопасность;
- 2) продовольственная безопасность;
- 3) безопасность для здоровья;
- 4) экологическая безопасность;
- 5) личная безопасность;
- 6) социальная безопасность;
- 7) общественная безопасность;
- 8) политическая безопасность.

Несмотря на некоторое различие представленных классификаций безопасности, значительная часть указанных в них аспектов или дублируется, или достаточно близка по смысловому содержанию.

Таким образом, несмотря на длительную историю размышлений и споров человечества по поводу собственной безопасности, окончательное смысловое оформление понятия «безопасность» далеко от своего завершения.

Безопасность человека – это многоаспектное состояние, для характеристики и оценки которого необходимо учитывать не только индивидуально-личностные показатели, физические условия жизнедеятельности, но и условия, обусловленные детерминированностью существования и развития человека со стороны общества и государства, мирового сообщества. Безопасность человека взаимосвязана с безопасностью общества и государства.

Процесс осмысления безопасности человека и общества получил свое оформление в ряде концепций, в которых нашли свое отражение исторические условия развития человечества. Среди них особо можно выделить ряд основополагающих концепций, которые не только определяют содержание теоретических работ в области безопасности человека, общества и государства, но также и направление, характер практических действий, предпринимаемых различными субъектами по обеспечению собственной безопасности. Это, прежде всего, «концепция национальной безопасности», «концепция национального интереса», «концепция общей безопасности», «концепция социетальной безопасности».

1.2. Безопасность: концептуальные подходы

1.2.1. Концепция национальной безопасности и национального интереса

Смысловое оформление концепции национальной безопасности начинается на рубеже XVIII – XIX вв. Ряд исследователей объясняют появление данной концепции именно в это время тем, что она явилась результатом рефлексии бурных событий этого исторического периода, связанного с революциями, войнами, подъемом национально-освободительного движения. Полагают, что отдельные элементы концепции национальной безопасности появляются уже в работах одного из отцов основателей США – *Дж. Медисона*. Однако в более или менее завершенном виде положения данной концепции были сформулированы *У. Липпманом*.

Концепцию национальной безопасности рассматривают лишь в качестве одного из исторически известных подходов к безопасности, но далеко не единственного и всеобъемлющего. Несмотря на это, концепция взята на вооружение большинством государств мира и остается од-

ной из наиболее востребованных при решении проблем обеспечения безопасности человека, общества и государства.

В рамках концепции национальной безопасности речь прежде всего идет о безопасности государства, о его физической выживаемости, защите и сохранении его суверенитета и территориальной целостности, о способности адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные внешние угрозы. По этому поводу У. Липпман, в частности, писал, что нация находится в состоянии безопасности, когда ей не приходится приносить в жертву свои законные интересы с целью избежать войны и когда оно в состоянии защитить, при необходимости, эти интересы путем войны.

В рамках концепции национальной или государственной безопасности строят содержание концептуальных положений на основе выделения и учета нескольких основных видов угроз безопасности, а именно:

- 1) внешние (исходят извне, связаны с попытками подчинить государство другому государству) и внутренние (связаны с состоянием самого государства);
- 2) реальные и потенциальные;
- 3) глобальные, региональные и локальные.

Основной целью разработки и принятия концепции национальной безопасности в качестве политического документа является стремление наметить приоритетные направления в предотвращении внешних и внутренних угроз, определить комплекс мер и средств по их реализации (крайними из них являются война с другим государством или гражданская война). Важно отметить, что как политический документ концепция национальной безопасности своим содержанием предопределяет основные направления реализации внешней и внутренней политики.

Концепция национальной безопасности предусматривает осуществление мероприятий, связанных с обеспечением безопасности государства по нескольким основным направлениям. В их числе можно выделить:

- обеспечение физического существования государства и его граждан, территориальной неприкосновенности и целостности государства от внутренних и внешних угроз;
- обеспечение, создание гарантий от внешнего вмешательства во внутренние дела государства;
- предотвращение потенциальных и непредвиденных угроз образу жизни государства и его граждан.

Ряд исследователей, в частности *К. С. Гаджиев*, отмечают, что концепция национальной безопасности представляет собой производную от концепции национальных интересов, а в более широком смысле – от

общего видения граждан того или иного государства его места и роли в мировом сообществе.

Концепция национального интереса. Понятие «национальный интерес» формируется в 1930-е гг. Впервые понятие «национальный интерес» было включено в содержание Оксфордской энциклопедии социальных наук в 1935 г. Приоритет в разработке данного понятия принадлежит американскому теологу *Р. Нибуру* и американскому историку *Ч. Бирду*. Однако всплеск интереса к разработке проблемы национального интереса приходится на послевоенные годы (после II мировой войны). В 1948 г. выходит работа *Г. Моргентхау* «В защиту национального интереса». С этого времени интерес к проблеме национального интереса не только не угасал, но все более возрастал. В той или иной степени данная проблема нашла свое отражение в творчестве целого ряда американских, английских, французских, немецких исследователей. Среди них можно упомянуть имена *Дж. Кеннана*, *У. Липпман*, *К. Уолтца*, *Э. Фернисса*, *Дж. Розенау*, *Р. Арона*, *П. Ренувена*, *Ж.-Б. Дюрозеля*, *Ф. Брайара*, *Р. Дебре* и других.

Что понимается под национальным интересом? Отвечая на этот вопрос, *Дж. Розенау*, в частности, отмечал, что определение национального интереса никогда не может быть ничем иным как системой умозаключений, исходящих из аналитической и ценностной базы политики. Реальность национального интереса выявляется в процессе и по мере его осуществления.

В рамках концепции национального интереса выделяют в качестве его составных частей:

- жизненно важные и второстепенные интересы;
- постоянные и переменные интересы;
- долгосрочные и конъюнктурные интересы.

Формирование национального интереса – длительный исторический процесс, в котором переплетаются экономические, социальные, национально-психологические и иные факторы. Основной составляющей национального интереса является стремление к самосохранению государства, что обеспечивает самосохранение нации.

В настоящий момент приоритет в теоретическом осмыслении национального интереса имеет школа «политического реализма». С точки зрения представителей данной школы национальный интерес определяется прежде всего внешнеполитическими условиями. Исключение из концепции национального интереса внутривнутриполитических факторов «реалистами» объясняется тем, что данная группа проблем относится к сфере так называемого «общественного интереса», т. е. интереса, определяемого различными сегментами гражданского общества.

Для отечественной политологии характерны расхождения принципиального порядка как в понимании самой категории «национальный интерес», так и в формулировании национальных интересов.

Как отмечают *А. Г. Володин, В. Н. Коновалов*, в России, где только начинает становиться на ноги гражданское общество, где осуществляется переход от традиционалистских структур к современным, нет идейно-политического консенсуса по вопросу единства национальных интересов. Поиски цивилизационной идентичности вызывают острую и болезненную теоретическую борьбу между западниками-либералами («атлантистами») и славянофилами-государственниками («евразийцами»).

Западники считают Россию европейской страной и выделяют универсальное цивилизационное преимущество Запада. Следование руслу западноевропейской политики отвечает, по их мнению, национальным интересам. С их точки зрения гражданское общество – субъект, определяющий содержание национальных интересов. В гражданском обществе проводится внутренняя и внешняя либерализация хозяйственной деятельности. Высший интерес, таким образом, состоит в проведении экономической реформы, которая сделает Россию богаче и свободнее.

Один из теоретиков данного подхода – *М. В. Ильин* – определяет национальный интерес как интерес нации, представленный двуединством, включающим территориальный суверенитет и гражданское общество.

Другая группа политологов видит Россию в качестве евразийской страны и резко дистанцирует себя от либерального понимания национальных интересов. Для этой части национальные интересы обусловлены в первую очередь задачами сохранения и укрепления государственности. Именно государство обладает несомненным приоритетом при формировании внешнеполитического курса. Здесь национальный интерес приравнивается к государственному. Обеспечение государственной безопасности непосредственно связывается с программой усиления государственного регулирования экономики. Высший национальный интерес для них – восстановление СССР и возрождение державного величия страны¹.

1.2.2. Концепция общей безопасности

Зарождение и активное обсуждение некоторых важнейших аспектов концепции общей безопасности происходит в начале 1980-х гг. Однако основные положения данной концепции были сформулированы

¹ См.: Володин А. Г., Коновалов В. Н. Международная безопасность и проблемы терроризма // http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/v13/a13_11.htm

несколько позже – на рубеже 1980 – 1990-х гг., после завершения «холодной войны». Начало теоретических споров по общей безопасности было заложено статьей американского профессора *Ричарда Ульмана* из Принстонского университета «Заново определяя понятие безопасности» (1983 г.). С его точки зрения, наибольшую угрозу национальной безопасности представляют те действия, которые чреватые резким снижением качества жизни населения определенного государства за относительно короткий промежуток времени и могут повлиять на резкое уменьшение круга политических альтернатив, находящихся в распоряжении правительства страны или частных неправительственных организаций внутри государства.

В том же 1983 г. была опубликована работа английского исследователя *Бэрри Бузана* «Народ, государство и страх». Ее автор в качестве наименьшей единицы (или точкой отсчета) при анализе понятия «безопасность» рассматривает личность.

Идеи двух указанных исследователей легли в основу нового (так называемого поствестфальского) подхода к изучению проблем безопасности, который иначе называют «безопасность человека».

В рамках концепции общей безопасности оспариваются претензии национального государства на исключительное положение в области обеспечения безопасности, причем как внешней, так и внутренней. Сторонники концепции общей безопасности отмечают, что роль отдельных групп граждан, органов местного самоуправления, неправительственных и надгосударственных организаций, национального и международного общественного мнения в деле обеспечения безопасности не менее значительна, чем роль национального государства.

Одной из отличительных особенностей концепции общей безопасности является критика представлений о территории национального государства как о приоритетном объекте в обеспечении безопасности общества и государства. В рамках данной концепции безопасность человека (или «человеческое измерение безопасности») понимается как единство социальных условий, обеспечивающих достойное выживание, благосостояние и свободу. В свою очередь, в основе такого понимания лежит комплекс представлений о минимально достаточной безопасности, являющейся производной от ценностей, в той или иной степени разделяемых всеми людьми на Земле.

Представления о минимально достаточной безопасности включают в себя несколько аспектов:

- 1) представления о физической безопасности, связанные с сохранностью жизни человека, его здоровья, защищенностью от голода, неблагоприятных воздействий окружающей среды, социального и политического насилия, угрожающего жизни и здоровью человека;

2) представления об экономической безопасности, включающие в себя оценку доступности к вознаграждающей занятости, обеспечивающей удовлетворение не только базовых потребностей, но и формирование страхующих сбережений для исключительных случаев;

3) представления о социальной безопасности, связанные с оценкой статуса человека в обществе, его защищенности от угроз физической и экономической безопасности, формируемой как формальными и неформальными общественными институтами, так и государством;

4) представления об этнокультурной безопасности, включающие в себя оценку безопасности этнической идентичности личности и общности, с которой личность себя отождествляет, оценку возможности развития культуры, разделяемой личностью с общностью;

5) представления о безопасности достоинства, связанные с оценкой гуманистической полноты безопасности, цены безопасности для человека, с оценкой меры подавления индивидуальности ради обеспечения безопасности.

Последний из упомянутых аспектов представлений о минимально достаточной безопасности составляет одно из существенных различий между концепцией национальной и концепцией общей безопасности. Так, если концепция национальной безопасности рассматривала человека лишь в одном его качестве – в качестве подданного (гражданина) национального государства, выделяя лишь общность одного типа – нацию и единственный вид связи между людьми – политический, то концепция общей безопасности рассматривает человека в качестве носителя многих общественно значимых качеств, раскрываемых в рамках общностей различного типа.

В течение 1990-х гг. концепция общей безопасности получила официальное признание. Некоторые ее положения нашли свое отражение в государственных доктринах, а также в международных правовых актах, например в содержании Хартии европейской безопасности, принятой 19 ноября 1999 г. в Стамбуле.

Однако концепция общей безопасности не смогла вытеснить, заменить основные идеи концепции национальной безопасности. Более того, уже с середины 1990-х гг. наметилась тенденция к отказу от характерной для концепции общей безопасности идеи о построении мировой системы безопасности.

1.2.3. Концепция социетальной безопасности

Основной идеей концепции социетальной безопасности является декларирование в качестве приоритетной задачи защиты системы благ от угрожающих внешних воздействий.

В рамках концепции социетальной безопасности выделяют несколько основных угроз безопасности:

- давление на комфортность социальной среды, образуемой материально обеспеченным, но стареющим населением, со стороны значительной и все более увеличивающейся массы молодых, но бедных мигрантов;
- усугубление собственных экологических проблем в развитых странах мира вследствие неэффективного управления технологическими процессами в соседних регионах;
- проникновение на Запад организованной преступности из сопредельных бедных государств Восточной Европы, Азии, Африки и Латинской Америки;
- воздействие последствий этнических конфликтов на состояние безопасности в развитых государствах мира;
- распространение терроризма.

Сторонники данной концепции открыто указывают, что источник угроз безопасности западному миру коренится в совершенно определенных регионах мира (Восток, Африка). Именно поэтому в рамках концепции социетальной безопасности речь идет о пространственно ограниченной безопасности, о безопасности Европы и Северной Америки. Таким образом, осуществляется отход от понимания безопасности как дела всего человечества.

В законченном виде концепция социетальной безопасности еще не сформировалась, однако определенные практические шаги на пути ее реализации уже предприняты как со стороны европейского сообщества, так и США, и рядом других развитых стран мира.

Глава 2. Национальная безопасность Российской Федерации в условиях современного мира

2.1. Проблемы и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации

Положение России в современном мире. Россия вступила в XXI век в условиях сложной международной и внутренней обстановки. Внутреннее положение современной России, наряду с позитивным влиянием проводимых реформ, характеризуется негативными и достаточно долговременными последствиями системного кризиса. Затянувшийся процесс экономических преобразований, резкая социальная поляризация общества, сложные отношения между федеральным Центром и субъектами Федерации, широкая криминализация всех сторон общественной жизни, участившиеся проявления национализма и региональ-

ного сепаратизма – вот неполный перечень процессов, которые являются внутренними источниками угроз и опасностей для России.

Современная внешнеполитическая ситуация, в которой находится Россия, характеризуется тем, что в условиях переноса основных акцентов межгосударственных разногласий из области идеологии в сферу политики и экономики и уменьшения вероятности развязывания крупномасштабной войны значительно возросла вероятность возникновения конфликтов на региональном уровне. Обостряется конкурентная борьба традиционных и формирующихся центров силы за расширение сфер влияния, в том числе и за счет получения доступа к геостратегическому и экономическому потенциалу России и новосouverенных республик бывшего Советского Союза.

Известный американский политолог *З. Бжезинский* в своей книге «Великая шахматная доска», вышедшей в 1996 г., писал: «Россия стала главной разменной картой американской геополитики. Новый мировой порядок при гегемонии США создается против России, за счет России и на обломках России¹». *З. Бжезинский* представил такой сценарий устройства РФ: «Свободно конфедеративная Россия, состоящая из Европейской России, Сибирской республики и Дальневосточной республики»².

Известны и другие прогнозы развития событий в России. В частности, ведущие политические географы Госдепартамента США *У. Вуд*, *Л. Шварц* прогнозировали распад нашей страны на шесть независимых государственных образований: Западную Россию, Урал, Западную Сибирь, Восточную Сибирь, Дальний Восток и Северные территории. Кроме того, по их версии, могли получить государственную самостоятельность малые этнические образования – Татария, Башкирия, Осетия, Чечня и др. Ими прогнозировалось отделение от РФ Карелии, возникновение независимых автономных зон – Калининградская область, республики Тува, Бурятия и др.

Подобные прогнозы достаточно ярко продемонстрировали желание политической элиты западных государств, прежде всего США, раздела России и овладения её природными богатствами, тем более что, по оценкам Мирового совета по энергии, на территории России сосредоточено около 60 % невозобновляемых мировых природных ресурсов, из них 20 % составляют запасы нефти, 35 % – газа, 12 % – угля, а также значительная часть мировых запасов золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов.

¹ Бжезинский З. Великая шахматная доска. (Господство Америки и его геостратегические императивы). М., 1998. С. 41.

² Там же. С. 76.

В этих условиях существенно возрастает роль обеспечения безопасности и устойчивого развития России, безопасности личности, общества и государства в современных условиях.

С точки зрения универсальных ценностных ориентиров развития страна сделала стратегический выбор: гражданское общество, правовое государство и рыночная экономика. Сущностью безопасности современной России все больше становится не только и не столько защита государства и его политических институтов, сколько в большей мере человека и общества. На первый план выдвигается проблема социально-экономической безопасности в широком смысле этого слова, безопасности социума – личности, отдельных групп населения, общества в целом. Можно сказать, что понятие «национальная безопасность России» стало во многом эквивалентно понятию «безопасность российского социума».

Видоизменение характера современных угроз и их глобализация, выбор мировым сообществом новых стратегических целей (курса на переход к устойчивому развитию) потребовали новых подходов к обеспечению безопасности и созданию упреждающей системы реагирования на опасности и более рациональной системы в расстановке приоритетов в обеспечении национальной безопасности страны.

Приоритетные направления обеспечения внешней безопасности России. Во-первых, одним из важнейших приоритетов в обеспечении внешней безопасности Российской Федерации является решение задачи по сдерживанию военной угрозы государству с трех направлений: западного, восточного и южного. На Западе военно-политическая обстановка характеризуется стремлением НАТО укрепить свою лидирующую роль на континенте. В настоящее время у России нет острых политических или экономических конфликтов со странами Североатлантического блока, однако, расширение этой организации на Восток, включение в нее стран Центральной и Восточной Европы (Польши, Чехии, Словакии, Венгрии, Румынии, Литвы, Латвии, Эстонии, Болгарии) представляет потенциальную военную угрозу для нашей страны. Руководители Североатлантического блока не устают заявлять о том, что НАТО не является угрозой для России; напротив, все получают выгоду. Но, привлекая в свои ряды новых членов, осуществляется процесс изоляции России от бывших союзников и сопредельных государств. Происходит возрастание военной мощи НАТО, фактически противостоящей российской. Уже сейчас Россия оказывается перед угрозой экономического и политического шантажа со стороны США и стран европейского союза, а следовательно и блока НАТО. Россия окружена кольцом иностранных военных баз. Нарушен паритет по обычным вооружениям между НАТО и СНГ.

Неоднократно в последние годы США и ее союзники применяли вооруженные методы решения политических проблем (бомбардировки Югославии, вторжение в Ирак), поэтому исключать возможность военных провокаций в приграничных районах России не следует.

Во-вторых, потенциальную угрозу безопасности России представляет наличие у ряда государств территориальных притязаний. Среди них:

а) Норвегия, имеющая определенные претензии по поводу разграничения вод Баренцева моря и статуса о. Шпицберген;

б) Финляндия, определенные круги которой стремятся к объединению близких по языку карелов, саамов, коми и вепсов, а также возвращению в состав Финляндии утраченной ею в результате Второй мировой войны территории Карельского перешейка;

в) Эстония, настаивающая на проведении границы, соответствующей Тартускому договору 1920 г., по которому Изборск и Печоры были признаны эстонской территорией. Претендует она и на часть Ленинградской области;

г) Латвия, претендующая на Пыталовский район Псковской области (бывший Абренский уезд Латвии с 1920 по 1944 гг.);

д) Литва, политические круги которой, ссылаясь на российскую угрозу и неоднократное в прошлом вхождение территории Калининградской области в состав Литвы, желали бы установить контроль над этой территорией;

е) Европейский Союз, в рамках которого раздаются голоса о необходимости придания особого международного статуса Калининградской области под совместным протекторатом России, Германии, Польши и Литвы;

ж) Турция, стремящаяся взять под свой контроль территорию стран Центральной Азии и Кавказа с их природными ресурсами и транспортными путями¹;

з) Япония, настаивающая на передаче ей островов Южно-Курильской гряды (Кунашира, Шикотана, Итурупа и островной гряды Хабомаи).

Кроме того, в связи с тем, что на шельфе Северного Ледовитого океана были найдены значительные запасы нефти и газа, в последние годы со стороны некоторых политических кругов Запада периодически высказывается позиция о необходимости внесения изменений в распределении арктических территорий.

¹ В современной интерпретации пантюркистский проект утверждает идею объединения тюркских народов постсоветского пространства и России в конфедерацию под эгидой Турции.

В-третьих, важнейшим приоритетом в обеспечении внешней безопасности России является поддержание добрососедских отношений с Китаем. Китай – страна, которая продолжает укреплять свои позиции в регионе, наращивать военно-экономический потенциал. Это крупное ядерное государство занимает одну четырнадцатую часть территории Земли, там размещено около 1/4 населения планеты. При этом на всем российском Дальнем Востоке проживает порядка 8 млн человек (причем численность коренного населения из года в год уменьшается), тогда как, по весьма приблизительным оценкам отечественных исследователей, только в северных провинциях Китая проживает порядка 65 млн человек, потенциально готовых мигрировать и поселиться на российской территории Дальнего Востока. Всего в Китае уже к концу 1990-х гг. насчитывалось около 250 млн безработных, среди которых весьма сильны настроения на осуществление эмиграции из Китая¹.

Складывающаяся демографическая обстановка обусловила то, что в течение 1990-х – начала 2000-х гг. из Китая в Россию увеличился поток массовой, и в основном нелегальной, миграции. Уже в конце 1990-х гг. численность китайцев, проживающих на российской территории, оценивалась цифрой от 250 тыс. человек до 600 тыс. и даже 1 млн человек².

Кроме того, в последнее время наметились противоречия между Россией и Китаем в решении экологических проблем, вызванных крупномасштабными авариями на китайских химических предприятиях и отравлении вод пограничной реки Амур.

В-четвертых, важным приоритетом в обеспечении безопасности страны является участие России в борьбе за нераспространение ядерного оружия, поскольку оно несет в себе потенциальную и реальную угрозу для территории и населения Российской Федерации.

В настоящее время, кроме США, России, Великобритании, еще более 30 стран, в числе которых и страны третьего мира с их неустойчивой политической властью, обладают ракетным потенциалом, а 15 стран уже сегодня могли бы доставлять боезаряды к различным, в том числе и жизненно важным, районам России.

В-пятых, серьезную угрозу безопасности России наносит деятельность иностранных спецслужб, стремящихся управлять многими внутренними процессами в своих интересах.

В этой связи весьма показательны разрушительные последствия вмешательства иностранных разведок и различных политических фон-

¹ Гаджиев К. С. Введение в геополитику. М., 1998. С. 286-287.

² Зайончковская Ж. А. Миграция населения России: Новейшие тенденции // Проблемы расселения: история и современность: Россия 90-х: проблемы регионального развития. М., 1997. Вып. 3.

дов во внутренние дела страны, если обратить внимание на результаты так называемых «оранжевых», «бархатных» и прочих революций в некоторых республиках бывшего СССР. Дальнейшая стагнация экономики, падение уровня жизни населения, утрата самостоятельности в решении проблем внешней и внутренней политики – вот основные последствия данных «революционных» изменений.

В условиях бурного развития информационных технологий сотрудничество и соперничество государств на мировой арене из традиционно материальной сферы все более отчетливо смещается в информационную область. Особенно острой является проблема обеспечения информационной безопасности в сфере управления государством и Вооруженными Силами. Именно здесь развитыми иностранными государствами в последнее время ведется активная информационная борьба против России с применением многофункциональных космических, наземных, воздушных и морских разведывательных систем с глобальными возможностями. На фоне резкого уменьшения количества российских космических аппаратов космическую разведку экономики и Вооруженных Сил России постоянно ведут США, Франция, Англия, ФРГ, Япония, Израиль. Вдоль российских границ самолеты стран НАТО совершают разведывательные полеты. Вблизи российских территориальных вод действуют корабли радиоэлектронной разведки иностранных государств. Круглосуточно действует глобальная сеть наземных станций радиоперехвата, расположенных по всему периметру России.

Приоритетные направления обеспечения внутренней безопасности России. Важнейшим приоритетом в обеспечении внутренней безопасности России в течение последних лет является стабилизация социально-экономической ситуации внутри страны. В течение нескольких десятилетий СССР поддерживал развитие собственной экономики за счет добычи и экспорта за пределы страны природных ресурсов, прежде всего энергоносителей – нефти и газа. Ситуация мало изменилась после распада СССР и обретения Россией государственной независимости. Например, в 1995 г. из России на экспорт ушло 40 % добытой внутри страны нефти, а с учетом продуктов ее переработки продажа на мировом рынке поглотила 55 % добычи жидкого топлива. За рубеж было перекачено 32 % газа, вывезено 63 % проката черных металлов, 70 % рафинированной меди, большая часть алюминия, 80 % никеля, 50 % каучука, 40 % аммиака, 80 % минеральных удобрений, значительная часть древесины и лесоматериалов.

Далеко не случайно, что многими на Западе экономические возможности России рассматриваются только в одном качестве – в качестве энергосырьевого придатка стран Западной Европы и других развитых государств мира. Зависимость российской экономики от конъюнк-

туры рынка цен на энергоносители (нефть и газ) создают ситуацию чрезвычайной уязвимости не только экономики, но и других составляющих внутренней политики страны от влияния извне.

В этой связи политика Президента РФ В. В. Путина и Правительства России, направленная на развитие обрабатывающих отраслей экономики страны, развитие наукоемких производств, на активизацию экспорта товаров и услуг, встретила определенное противодействие со стороны Запада.

При этом в течение 1990-х – начала 2000-х гг. отечественные компании в значительной своей массе не только не смогли выйти на внешние рынки (за редким исключением), но были потеснены иностранными производителями и на внутреннем рынке страны. Более половины потребностей россиян в продовольственных товарах (а в Москве – на 70 %) покрывается за счет импорта. Возникла вполне реальная угроза продовольственной безопасности государства.

Экономическая экспансия осуществляется не только извне, но и преступными сообществами внутри страны. Значительная часть экономики России стала контролироваться и продолжает контролироваться преступными группировками. Внушительная часть экспортной выручки от продажи природных ресурсов за рубеж в страну не возвращается. Достаточно значителен отток валютных средств, который оценивается специалистами в размере 1,5-2 млрд долларов ежемесячно.

Падение производства в течение 1990-х гг., особенно в ВПК, парализовало спрос на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Одновременно резко сократились бюджетные ассигнования на науку. В начале 1990-х гг. они упали до 0,32 % ВВП, что в 6 раз ниже общепризнанного порога национальной безопасности. За эти годы численность работников научных организаций сократилась почти наполовину. Распались многие научные школы и институты. В начале 1990-х гг. возникла массовая «утечка мозгов» за рубеж, в другие отрасли экономики, в сферу мелкого и среднего бизнеса.

Ухудшение социально-экономической ситуации в России в начале 1990-х гг. негативным образом сказалось на демографической ситуации в стране. С 1992 г. обозначилась тенденция уменьшения численности населения, проживающего в России. Длительный период времени органы государственной власти фактически игнорировали данную проблему. Но увеличение потребности в рабочей силе в условиях роста экономики в начале 2000-х гг., сложности в комплектовании вооруженных сил, реальная перспектива возникновения геополитических проблем в связи с отъездом населения с территории Восточной Сибири и Дальнего Востока и ряд других причин выдвинули решение демографической

проблемы в ряд важнейших приоритетов в обеспечении внутренней безопасности России.

Исходя из результатов всестороннего анализа сложившейся ситуации, Президентом РФ В. В. Путиным в его неоднократных ежегодных посланиях депутатам Федерального собрания РФ были сформулированы следующие национальные приоритеты государства в обеспечении социально-экономического и политического развития страны и обеспечении ее безопасности на ближайшие годы:

- 1) создание новой экономики;
- 2) построение эффективного государства;
- 3) решение демографических проблем;
- 4) создание системы современного здравоохранения;
- 5) обеспечение права граждан на качественное образование;
- 6) создание системы обеспечения граждан страны доступным и комфортным жильем;
- 7) улучшение жизни на селе;
- 8) развитие инфраструктуры;
- 9) осуществление модернизации армии и флота.

Что касается первого из обозначенных приоритетов, то, с точки зрения Президента РФ В. В. Путина, создание новой экономики подразумевает то, что в условиях жесткой международной конкуренции экономическое развитие страны должно определяться главным образом ее научными и технологическими преимуществами. Для реализации этой цели необходимо стимулировать рост инвестиций в производственную инфраструктуру и в развитие инноваций. Россия должна в полной мере реализовать себя в таких высокотехнологичных сферах, как современная энергетика, коммуникации, космос, авиастроение, должна стать крупным экспортером интеллектуальных услуг. Мощный рывок в вышеназванных, традиционно сильных для страны областях – это наш шанс использовать их как локомотив развития. Это реальная возможность изменить структуру всей экономики и занять достойное место в мировом разделении труда¹.

Реализация идеи о построении эффективного государства связана с преодолением коррупции в органах государственной власти и управления. Как отмечал Президент России, коррупция деморализует общество, разлагает власть и государственный аппарат. Корни коррупции находятся в самих изъянах устройства экономической и административной жизни государства, подпитываются некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективного контроля за деятельно-

¹ См.: Послание Федеральному собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года // http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml

стью должностных лиц, органов государственной и муниципальной власти. Достижение поставленной цели Президент страны связывает с решением следующих задач:

- во-первых, необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства;
- во-вторых, необходим анализ деятельности федеральных, региональных и местных органов власти. Исполнение любых административных процедур должно быть максимально прозрачным;
- в-третьих, требуется оздоровление государственного и муниципального аппарата, жесткая регламентация прав и обязанностей чиновников. И связанная с этим задача – создание работающего механизма разрешения конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе¹.

Современные отечественные демографы достаточно давно начали говорить о вырождении населения России, но только лишь в 2005 г. Президент России заявил, что низкая рождаемость является общенациональной проблемой, связанной с падением престижа материнства и отцовства, отсутствием в стране благоприятных условий для рождения и воспитания детей². Потребовалось еще более года, прежде чем руководством страны были обозначены конкретные пути выхода России из демографического кризиса. Их суть сводится к стимулированию рождаемости посредством реализации целого комплекса мер административной, финансовой, социальной поддержки молодой семьи³.

Национальный приоритет в области здравоохранения связан с реализацией главной цели, состоящей в модернизации российского здравоохранения, повышении доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть общеизвестны и понятны. По каждому заболеванию должны быть выработаны и утверждены стандарты медицинских услуг с обязательным перечнем лечебно-диагностических процедур и лекарств, а также с минимальными требованиями к условиям оказания медпомощи. Необходимо развитие системы первичного медицинского

¹ См.: Выступление Президента РФ на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 года // http://www.kremlin.ru/appears/2004/01/12/1844_type63374type63378_58986.shtml

² См.: Послание Федеральному собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 года // http://www.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml

³ См.: Послание Федеральному собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года // http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml

звена, первичной медицинской помощи, профилактики заболеваний, включая вакцинацию и эффективную диспансеризацию населения¹.

Позиция Президента страны состоит в том, что результативность реформ в образовательной сфере измеряется показателями качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда. И в этой связи целевыми ориентирами в построении эффективной системы образования являются:

- во-первых, реализация возможности для всех выпускников школ, независимо от имущественного положения родителей, поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний;

- во-вторых, трудоустройство большинства выпускников учебных заведений для работы по специальности. Это обстоятельство обуславливает возможность привлечения отечественного бизнеса участвовать в подготовке необходимых экономике специалистов, используя для этих целей образовательные кредиты;

- в-третьих, внедрение в практику адекватных времени образовательных стандартов, соответствующих самым высоким мировым требованиям.

Кроме того, необходима интеграция образования и научной деятельности, выдвижение в качестве приоритетной задачи развития вузовской науки и крупных научно-образовательных центров страны².

Реализация приоритетного национального проекта «Доступное жилье – это не только цель, но и способ реализовать другие национальные программы, связанные с развитием экономики, решением демографической проблемы и т. д.

Проблема обеспечения населения страны доступным жильем активно решалась на протяжении многих десятилетий господства Советской власти, но планы обеспечить всех нуждающихся собственным комфортабельным жильем канули в лету вместе с распадом Советского Союза.

Данная проблема весьма многопланова и требует комплексных мер по своей реализации. Реализация национального проекта «Доступное жилье» подразумевает под собой следующее:

- во-первых, создание финансовых механизмов, позволяющих улучшать жилищные условия не только за счет текущих заработков и имеющихся сбережений, но и в счет будущих доходов людей. Создание ясных правовых условий для развития долгосрочного жилищного кре-

¹ См.: Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 5 сентября 2005 года // http://www.kremlin.ru/appears/2005/09/05/1531_type63374type63378type82634_93296.shtml

² См.: Послание Федеральному собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года // http://www.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003_type63372type63374_71501.shtml

дитования (ипотеки) как граждан, так и профессиональных застройщиков, обеспечение участия граждан в долевом строительстве и жилищно-накопительных программах;

- во-вторых, разрушение монополии на строительных рынках;
- в-третьих, обеспечение права собственности добросовестных приобретателей жилья¹.

Национальный приоритет в области сельского хозяйства предусматривает активизацию строительства жилья для молодых специалистов на селе, развитие системы кредитования потребительской кооперации, личных подсобных хозяйств и крупных сельхозпроизводств, содействие в закупке новых технологий и качественной сельхозтехники.

Масштабы России и географическая удаленность отдельных ее территорий от политических и экономических центров страны обусловили выдвижение следующего приоритета в развитии государства – развитие инфраструктуры страны.

Как отмечает Президент РФ, развитие инфраструктуры – это больше, чем экономическая задача. Её решение прямо влияет не только на состояние дел в экономике, но и на обеспечение единства страны. Современная, хорошо развитая транспортная инфраструктура способна превратить географические особенности России в ее конкурентное преимущество.

Реализация данной цели позволит объединить экономические центры страны, предоставить беспрепятственный выход хозяйствующим субъектам на региональные и международные рынки и одновременно обеспечить предоставление инфраструктурных услуг мирового уровня².

Большая часть истории России – это история войн. Размеры территории страны, богатые природные ресурсы, роль и место России в международной политике обуславливают необходимость наличия мощных вооруженных сил.

В этой связи национальный приоритет, связанный с осуществлением модернизации армии и флота, является жизненно важным мероприятием, обуславливающим выживание государства в целом.

В настоящий момент перед Вооруженными силами России выдвигается задача быть способными одновременно вести борьбу в глобальном, региональном, а если потребуется – и в нескольких локальных конфликтах. При любых сценариях развития событий они должны гарантировать безопасность и территориальную целостность России.

Модернизация армии и флота должна состоять в следующем:

¹ См.: Послание Федеральному собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года // http://www.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003_type63372type63374_71501.shtml

² См.: Послание Федеральному собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года // http://www.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003_type63372type63374_71501.shtml

- во-первых, в совершенствовании принципов комплектования (к 2007 г. должно быть завершено формирование профессиональных частей постоянной готовности);

- во-вторых, в осуществлении перевооружения армии;

- в-третьих, в формировании современной системы тылового, материально-технического и социального обеспечения Вооруженных Сил¹.

- Подводя краткий итог, следует отметить, что не раз в истории России руководством страны выдвигались масштабные цели, вызывавшие необходимость реформирования государства, модернизации системы управления страной, однако далеко не все они находили свою реализацию в реальности. Будут ли реализованы обозначенные национальные проекты, какое влияние они окажут на обеспечение безопасности России и повышение благосостояния ее населения, покажет уже ближайшее будущее.

2.2. Организационно-правовые основы обеспечения национальной безопасности РФ

2.2.1. Совет Безопасности Российской Федерации как основной конституционный орган обеспечения национальной безопасности страны

Прообразом современного российского Совета Безопасности можно считать Совет Безопасности СССР, образованный в соответствии с союзным законом от 26 декабря 1990 г. «Об изменениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления». На него возлагалась выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, по поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе.

В 1991 г., еще в рамках союзного государства, в некоторых его республиках также стали создаваться советы безопасности путем внесения дополнений в конституции соответствующих республик.

Впервые о Совете Безопасности РСФСР говорится в законе РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР». Этим актом предусматривалось, что Президент возглавляет Совет Безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определяются законом РСФСР (п. 9 ст. 5). Конституционный статус

¹ Вступительное слово на совещании с руководящим составом Вооруженных Сил России 2 октября 2003 года // http://www.kremlin.ru/appears/2003/10/02/1842_type63376type63378_53263.shtml

Совет Безопасности РСФСР получил 24 мая 1991 г., когда законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона)» названная норма была включена в Основной Закон.

19 июля 1991 г. при Президенте РСФСР была сформирована Комиссия по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР. В результате совместной работы этой комиссии, комитетов Верховного Совета Российской Федерации по безопасности и по законодательству был подготовлен проект закона Российской Федерации «О безопасности», который был принят 5 марта 1992 г. В законе были определены статус, состав и порядок формирования Совета Безопасности Российской Федерации, его основные задачи и формы деятельности.

На Совет Безопасности как конституционный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности, возлагалось рассмотрение стратегических проблем государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка.

Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 547 был образован Совет Безопасности Российской Федерации «для обеспечения реализации функций Президента по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета России, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан».

Основными направлениями его деятельности были определены:

- подготовка ежегодного доклада Президента Верховному Совету об обеспечении безопасности России как основного программного документа для органов исполнительной власти по вопросам внутренней, внешней и военной политики, а также для разработки правовых актов в области защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз;

- организация работы постоянных и временных межведомственных комиссий, образуемых Советом Безопасности на функциональной и региональной основе, как главного инструмента по выработке проектов решений Президента Российской Федерации;

- разработка предложений по обеспечению защиты конституционного строя, государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации в пределах, определенных ее Конституцией, Федеративным договором и законами Российской Федерации.

Одновременно с упомянутым Указом Президент Российской Федерации утвердил Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, а распоряжением от 3 июня 1992 г. № 266-рп «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности Совета Безопасности Российской Федерации» была утверждена временная структура аппарата Совета Безопасности. В составе аппарата были образованы управления стратегической безопасности, планирования и координации; информационно-аналитический центр.

Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 1992 г. № 747 «О порядке реализации решений Совета Безопасности Российской Федерации» было установлено, что решения Совета Безопасности, принимаемые с целью выполнения его основных задач (ст. 15 закона «О безопасности»), оформляются в виде указов Президента Российской Федерации, а решения, касающиеся организационно-технического и информационного обеспечения Совета Безопасности, – распоряжениями Президента Российской Федерации, председателя Совета Безопасности Российской Федерации (ст. 1). На секретаря Совета Безопасности возлагался контроль за исполнением решений Совета Безопасности и указов Президента Российской Федерации по вопросам безопасности.

В течение 1992 - 1993 гг. были определены основные организационно-правовые формы деятельности Совета Безопасности, образованы семь межведомственных комиссий, создан научный совет.

Конституцией Российской Федерации 1993 г. Совет Безопасности закреплен как государственный орган с обозначением его в главе «Президент Российской Федерации», в ст. 83, определяющей полномочия Президента по формированию важнейших институтов государства.

В настоящее время правовое положение Совета Безопасности определяется Конституцией Российской Федерации (ст. 83, п. «ж»); законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности» (разд. III) в той части, в которой оно не противоречит действующей Конституции; Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 949 (в ред. указов Президента Российской Федерации от 15.11.1999 г. № 1528 и от 28.12.2000 г. № 2105); указами Президента Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 294 «Об

аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», от 25 декабря 2000 г. № 2078 «Об утверждении структуры аппарата Совета Безопасности Российской Федерации», от 1 сентября 2000 г. №1603 «Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации» (в ред. указов Президента Российской Федерации от 1.12.2000 г. № 1953 и от 25.12.2000 г. № 2077), от 29 сентября 1999 г. № 1377 «О совершенствовании деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации», а также действующими пунктами других указов Президента Российской Федерации, регламентирующих его деятельность.

Совет Безопасности осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Совет Безопасности состоит из постоянных членов и членов Совета Безопасности, назначаемых Президентом Российской Федерации. В число постоянных членов Совета Безопасности по должности входят Председатель Правительства и секретарь Совета Безопасности. Постоянными членами Совета Безопасности, как правило, назначаются Министр обороны Российской Федерации, Министр иностранных дел Российской Федерации, директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Членами Совета Безопасности могут являться руководители федеральных министерств и ведомств, а также иные должностные лица, назначаемые Президентом Российской Федерации.

В течение всего срока своего существования в состав Совета Безопасности Российской Федерации входило множество лиц. Их должности и сроки работы в составе Совета Безопасности РФ отражены в табл. 1.

Таблица 1

Члены Совета безопасности Российской Федерации с 1992 г.

Ф.И.О.	Должность	Сроки работы в составе Совета Безопасности РФ
Адамов Е. О.	Министр Российской Федерации по атомной энергии	1998-2000
Аксененко Н. Е.	Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1999-2000

Балуевский Ю. Н.	начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации – первый заместитель Министра обороны Российской Федерации	с 2004
Баранников В. П.	Министр безопасности Российской Федерации	1992-1993
Барсуков М. И.	директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации	1995-1996
Барчук В. В.	Министр финансов Российской Федерации	1992-1993
Бордюжа Н. Н.	директор Федеральной пограничной службы Российской Федерации; Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1998 1998-1999
Волошин А. С.	Руководитель Администрации Президента Российской Федерации	1999-2003
Гайдар Е. Т.	Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, Министр экономики Российской Федерации	1992-1994
Голушко Н. М.	директор Федеральной службы контрразведки Российской Федерации	1993-1994
Грачев П. С.	Министр обороны Российской Федерации	1992-1996

Продолжение табл. 1

Грызлов Б. В.	Министр внутренних дел Российской Федерации; Председатель Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации	2001-2004; с 2004
Густов В. А.	Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1998-1999
Данилов-Данильян В. И.	Министр охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации	1992-1994
Драчевский Л. В.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе	2000-2004
Ельцин Б. Н.	Президент Российской Федерации, Председатель Совета Безопасности Российской Федерации	1992-1999
Ерин В. Ф.	Министр внутренних дел Российской Федерации	1992-1995
Задорнов М. М.	Министр финансов Российской Федерации	1998-1999
Иванов С. Б.	Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации; Министр обороны Российской Федерации	1999-2001; с 2001
Иванов И. С.	Министр иностранных дел Российской Федерации; секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1998-2004; с 2004
Исхаков К. Ш.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе	с 2005
Казанцев В. Г.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе	2000-2004
Калмыков Ю. Х.	Министр юстиции Российской Федерации	1993-1994
Касьянов М. М.	Министр финансов Российской Федерации; Председатель Правительства Российской Федерации	1999; 2000-2004
Квашнин А. В.	начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации – первый заместитель Министра обороны Российской Федерации; полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе	2000-2004; с 2004
Кириенко С. В.	Председатель Правительства Российской Федерации; полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе	1998; 2000-2005
Клебанов И. И.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе	с 2003
Ковалев В. А.	Министр юстиции Российской Федерации	1995-1997

Ковалев Н. Д.	директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации	1996-1998
Козак Д. Н.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе	с 2004
Козырев А. В.	Министр иностранных дел Российской Федерации	1992-1996
Кокошин А. А.	Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1998
Коновалов А. В.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе	с 2005
Крапивин Ю. В.	Начальник Федеральной службы охраны Российской Федерации	1996-2000
Крашенинников П. В.	Министр юстиции Российской Федерации	1998-1999
Кудрин А. Л.	Министр финансов Российской Федерации	с 2004
Куликов А. С.	заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр внутренних дел Российской Федерации; Министр внутренних дел Российской Федерации	1995-1997; 1997-1998
Лавров С. В.	Министр иностранных дел Российской Федерации	с 2004
Латышев П. М.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе	с 2000
Лебедев С. Н.	директор Службы внешней разведки Российской Федерации	с 2000
Лебедь А. И.	Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1996
Лившиц А. Я.	заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр финансов Российской Федерации	1996-1997
Лобов О. И.	Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1993-1996
Маслюков Ю. Д.	Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1998-1999
Матвиенко В. И.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе	2003
Матюхин В. Г.	генеральный директор Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации	1999-2003

Продолжение табл. 1

Медведев Д. А.	Руководитель Администрации Президента Российской Федерации; Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	2003-2005; с 2005
Миронов С. М.	Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации	с 2002
Михайлов В. Н.	Министр Российской Федерации по атомной энергии	1995-1998
Немцов Б. Е.	Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1997-1998
Нечаев Э. А.	Министр здравоохранения Российской Федерации	1992-1994
Николаев А. И.	директор Федеральной пограничной службы Российской Федерации	1994-1998
Нургалиев Р. Г.	Министр внутренних дел Российской Федерации	с 2004
Осипов Ю. С.	президент Российской академии наук	с 1997
Пак З. П.	Министр оборонной промышленности Российской Федерации	1996-1997
Пансков В. Г.	Министр финансов Российской Федерации	1995-1996
Патрушев Н. П.	директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации	с 1999
Полтавченко Г. С.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе	с 2000
Примаков Е. М.	директор Службы внешней разведки Российской Федерации; Министр иностранных дел Российской Федерации; Председатель Правительства Российской Федерации	1992-1996; 1996-1998; 1998-1999
Пуликовский К. Б.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе	2000-2005
Путин В. В.	директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации, директор Федеральной службы безопасности России; Председатель Правительства Российской Федерации; Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации, Председатель Совета Безопасности Российской Федерации; Президент Российской Федерации, Председатель Совета Безопасности Российской Федерации	1998-1999; 1999; 1999; 1999-2000; с 2000

Продолжение табл. 1

Родионов И. Н.	Министр обороны Российской Федерации	1996-1997
Руцкой А. В.	Вице-президент Российской Федерации	1992-1993
Рушайло В. Б.	Министр внутренних дел Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1999-2001; 2001-2004
Рыбкин И. П.	Председатель Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1994-1996; 1996-1998
Селезнев Г. Н.	Председатель Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации	1999-2004
Собянин С. С.	Руководитель Администрации Президента Российской Федерации	с 2005
Строев Е. С.	Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации	1999-2002
Сергеев И. Д.	Министр обороны Российской Федерации	1997-2001
Скоков Ю. В.	Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1992-1993
Старовойтов А. В.	генеральный директор Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации	1998
Степашин С. В.	директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации; Министр юстиции Российской Федерации; Министр внутренних дел Российской Федерации; Председатель Правительства Российской Федерации	1994-1995; 1997-1998; 1998; 1999
Тоцкий К. В.	директор Федеральной пограничной службы Российской Федерации	1998-2003
Трубников В. И.	директор Службы внешней разведки Российской Федерации	1996-2000
Устинов В. В.	Генеральный прокурор Российской Федерации	с 2000
Федоров Б. Г.	заместитель Председателя Совета Министров Российской Федерации - Министр финансов Российской Федерации	1993-1994
Федоров Н. В.	Министр юстиции Российской Федерации	1992-1993
Филатов С. А.	Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР	1992

Продолжение табл. 1

Фрадков М. Е.	Председатель Правительства Российской Федерации	с 2004
Христенко В. Б.	Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1999-2000
Чайка Ю. Я.	Министр юстиции Российской Федерации	с 1999
Черкесов В. В.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе	2000-2003
Черномырдин В. С.	Председатель Правительства Российской Федерации	1993-1998
Чубайс А. Б.	первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1997-1998
Шаповальянц А. Г.	Министр экономики Российской Федерации	1999-2000
<u>Шапошников Е. И.</u>	Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации	1993
Шахрай С. М.	заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	1992-1996
Шерстюк В. П.	генеральный директор Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации	1999
Шойгу С. К.	Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	с 1994
Шумейко В. Ф.	Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации	1994-1996
Юмашев В. Б.	Руководитель Администрации Президента Российской Федерации	1997-1998
Яковлев В. А.	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе	2004

Состав Совета Безопасности формируется, исходя из приоритетности направлений государственной политики в сфере национальной безопасности, достижения наибольшей эффективности при выработке коллективных решений.

Таблица 2

Состав Совета Безопасности Российской Федерации

(утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1328)

Председатель Совета Безопасности Российской Федерации	
<u>ПУТИН</u> <u>Владимир Владимирович</u>	<u>Президент Российской Федерации</u>
Постоянные члены Совета Безопасности Российской Федерации	
<u>ГРЫЗЛОВ</u> <u>Борис Вячеславович</u>	<u>Председатель Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации</u>
<u>ИВАНОВ</u> <u>Игорь Сергеевич</u>	<u>Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации</u>
<u>ИВАНОВ</u> <u>Сергей Борисович</u>	<u>заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Министр обороны Российской Федерации</u>
<u>ЛАВРОВ Сергей Викторович</u>	<u>Министр иностранных дел Российской Федерации</u>
<u>ЛЕБЕДЕВ Сергей Николаевич</u>	<u>директор Службы внешней разведки Российской Федерации</u>
<u>МЕДВЕДЕВ</u> <u>Дмитрий Анатольевич</u>	<u>Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации</u>
<u>МИРОНОВ</u> <u>Сергей Михайлович</u>	<u>Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации</u>
<u>НУРГАЛИЕВ</u> <u>Рашид Гумарович</u>	<u>Министр внутренних дел Российской Федерации</u>
<u>ПАТРУШЕВ</u> <u>Николай Платонович</u>	<u>директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации</u>
<u>СОБЯНИН</u> <u>Сергей Семенович</u>	<u>Руководитель Администрации Президента Российской Федерации</u>
<u>ФРАДКОВ</u> <u>Михаил Ефимович</u>	<u>Председатель Правительства Российской Федерации</u>
Члены Совета Безопасности Российской Федерации	
<u>БАЛУЕВСКИЙ</u> <u>Юрий Николаевич</u>	<u>начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации – первый заместитель Министра обороны Российской Федерации</u>
<u>ИСХАКОВ</u> <u>Камиль Шамильевич</u>	<u>полномочный представитель Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе</u>

КВАШНИН Анатолий Васильевич	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе
КЛЕБАНОВ Илья Иосифович	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе
КОЗАК Дмитрий Николаевич	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе
КОНОВАЛОВ Александр Владимирович	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе
КУДРИН Алексей Леонидович	Министр финансов Российской Федерации
ЛАТЫШЕВ Петр Михайлович	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе
ОСИПОВ Юрий Сергеевич	президент Российской академии наук
ПОЛТАВЧЕНКО Георгий Сергеевич	полномочный представитель Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе
УСТИНОВ Владимир Васильевич	Министр юстиции Российской Федерации (с 23 июня 2006 г)
ЧАЙКА Юрий Яковлевич	Генеральный прокурор Российской Федерации (с 23 июня 2006 г.)
ШОЙГУ Сергей Кужугетович	Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Основные организационно-правовые формы работы Совета Безопасности – заседания, рабочие совещания, межведомственные комиссии, научный совет.

Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе по планам, утверждаемым Председателем Совета Безопасности. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания. Рабочие совещания Совета Безопасности проводятся под руководством секретаря Совета Безопасности или, по поручению Президента, одним из постоянных членов Совета Безопасности.

Решения Совета Безопасности принимаются на его заседаниях постоянными членами Совета Безопасности простым большинством голосов от их общего числа и вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности. Решения Совета Безопасности по

важнейшим вопросам оформляются указами Президента Российской Федерации, иные решения – протоколами.

Основными рабочими органами Совета Безопасности являются межведомственные комиссии. Они образуются в соответствии с основными задачами и направлениями деятельности Совета Безопасности и могут создаваться по функциональному или региональному признаку на постоянной или временной основе. Межведомственные комиссии возглавляют члены Совета Безопасности либо лица, уполномоченные Президентом Российской Федерации. Они осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям его деятельности, способствуют координации работы федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации по выполнению федеральных целевых программ и решений Совета Безопасности. Межведомственные комиссии действуют в соответствии с положениями о них, утверждаемыми Президентом Российской Федерации по представлению секретаря Совета Безопасности, и вправе внести на рассмотрение Совета Безопасности любой вопрос, имеющий отношение к их компетенции.

Научное обеспечение деятельности Совета Безопасности Российской Федерации осуществляет научный совет. Положение о научном совете при Совете Безопасности и его состав утверждаются указом Президента Российской Федерации.

Научный совет определяет приоритетные направления научных исследований в области обеспечения безопасности для рассмотрения Советом Безопасности; координирует деятельность научно-исследовательских и проектных учреждений, предприятий и организаций, привлекаемых для выполнения этих исследований; проводит научную экспертизу федеральных программ по обеспечению безопасности страны, сравнительный анализ теории и практики в области обеспечения безопасности Российской Федерации; готовит предложения по совершенствованию федеральной информационной системы по оценке геополитической обстановки и др.

Деятельность Совета Безопасности обеспечивается его аппаратом. Структура, штатное расписание и положение о нем утверждаются Президентом Российской Федерации по представлению секретаря Совета Безопасности, согласованному с руководителем Администрации Президента Российской Федерации.

Основными задачами аппарата Совета Безопасности являются:

- информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и Совета Безопасности по текущим

проблемам безопасности, прогнозирование изменений внутренних и внешних условий, влияющих на состояние безопасности личности, общества и государства;

- обеспечение деятельности Совета Безопасности по разработке основных направлений стратегии безопасности государства и федеральных программ обеспечения безопасности;

- обеспечение деятельности Совета Безопасности по контролю за реализацией функций, сил и средств государственных органов обеспечения безопасности в области безопасности, обороноспособности страны, военно-технического сотрудничества, охраны суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а также выполнения решений Совета Безопасности федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Аппарат Совета Безопасности готовит заседания Совета Безопасности и материалы к ним; проекты решений Совета Безопасности; разрабатывает проекты федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения обороны и безопасности государства; проводит комплексный и целевой анализ проблем безопасности, определяя возможные угрозы в сфере обороны и безопасности государства, и разрабатывает предложения по предотвращению этих угроз; обеспечивает деятельность межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности.

2.2.2. Основные нормативно-правовые акты, отражающие содержание концепции национальной безопасности РФ

Впервые Концепция национальной безопасности Российской Федерации была утверждена указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.

10 января 2000 г. указом № 24 исполняющего обязанности Президента России В. В. Путиным была утверждена новая редакция Концепции национальной безопасности Российской Федерации (далее — Концепция), заменившая собой редакцию, утвержденную в декабре 1997 г.

Изменение редакции Концепции, предпринятое в январе 2000 г., отражает эволюцию взглядов руководства страны на положение в России и мире, характер внешних и внутренних угроз.

Концепция представляет собой совокупность официально признанных взглядов на обеспечение в России безопасности личности, обще-

ства и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. Хотя Концепция и не является документом прямого действия, заложенные в ней идеи и подходы претворяются в жизнь в конкретных решениях высших органов власти. В ней сформулированы важнейшие направления государственной политики нашей страны. При этом под национальной безопасностью понимается «...безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

В развитие положений «Концепции национальной безопасности РФ» был разработан ряд доктринально-концептуальных документов по отдельным видам безопасности, в том числе «Концепция безопасности Союза Беларуси и России», «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)», «Концепция внешней политики Российской Федерации», «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации», «Военная доктрина Российской Федерации», «Доктрина энергетической безопасности», «Экологическая доктрина Российской Федерации» и др. Продолжается работа над подготовкой подобного рода документов долгосрочного действия концептуального характера по обеспечению безопасности в других сферах.

Кроме того, после событий 23 октября 2002 г. в Москве (захват международными террористами заложников во время показа мюзикла «Норд-Ост») Президент России дал указание подготовить новый вариант редакции «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», поскольку после теракта в Москве, а также террористических актов 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, на острове Бали (Филиппины) и других стало ясно, что главным врагом мирового сообщества и каждой отдельной страны стал международный терроризм.

Глава 3. Социальная безопасность: подходы к определению, критерии обеспечения

3.1. Понятие «социальная безопасность»: подходы к определению

Термин «социальная безопасность» сравнительно недавно вошел в научный и политический оборот. Тем не менее он быстро вошел в международную и национальную лексику, нашел свое конкретное развитие в ряде международных документов. Среди них, прежде всего, необходимо выделить Всемирную социальную декларацию, принятую в 1995 г. на Всемирной конференции по социальному развитию. В ней, в частности, говорится: «Мы предлагаем построить такое общество, где право на пищу столь же священно, как и право голоса, где право на начальное образование столь же уважаемо, как и право на свободу печати, и где право на развитие рассматривается как одно из фундаментальных прав человека».

В Декларации были сформулированы минимальные задачи обеспечения социальной безопасности:

- всеобщее начальное образование, как для девочек, так и для мальчиков;
- сокращение вдвое уровня неграмотности среди взрослого населения;
- элементарная медицинская помощь для всех с приоритетной вакцинацией детей;
- ликвидация случаев острого недоедания;
- предоставление услуг по планированию семьи для всех желающих;
- безопасная питьевая вода и санитария для всех;
- кредит для всех в целях обеспечения возможностей самозанятости.

Достаточно широкое использование термина «социальная безопасность», в том числе в международных нормативно-правовых актах, обусловило формирование различных подходов к его пониманию в отечественной науке, правовой, социальной и политической практике.

Анализ многочисленных источников по проблемам социальной безопасности позволяет констатировать, что в настоящий момент сложилось несколько подходов в интерпретации данного понятия.

Один из возможных подходов в определении понятия «социальная безопасность» получил распространение за рубежом. Для этого подхода

характерно ассоциировать понятие «социальная безопасность» с понятием «социальное обеспечение»¹. При этом полагается, что решение проблем обеспечения социальной безопасности, предоставления материальной и иной помощи нуждающимся категориям граждан является основополагающим аспектом обеспечения национальной безопасности в целом. В соответствии с данным подходом осуществляется практическая работа по решению проблем социального характера. Например, в США вопросами социальной безопасности занимается специально созданный орган федеральной власти – Управление социальной безопасности, действующий на основе закона о социальной безопасности 1935 г., принятого для предотвращения социального взрыва после Великой депрессии 1929 – 1933 гг.

Ряд современных отечественных исследователей, в частности *М. П. Доронин*, полагают, что и в современной России необходимо принятие аналогичного закона. При этом социальная безопасность должна пониматься как элемент национальной безопасности и входить в концепцию национальной безопасности Российской Федерации.

Однако следует отметить, что не только среди представителей органов власти России, но и среди большинства отечественных исследователей нет четкого осознания наличия тесной взаимосвязи между вопросами национальной и социальной безопасности. Весьма показательным примером сложившегося положения вещей является содержание основополагающего правового акта по вопросам национальной безопасности, принятого в России в последние годы – это Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента России в 1997 г. В данном документе понятие «социальная безопасность» не используется вовсе.

3 ноября 2004 г. Советом Безопасности Российской Федерации в МГУ был проведен «круглый стол» по теме «Подготовка новой Концепции национальной безопасности Российской Федерации (основные приоритеты развития, угрозы национальной безопасности, национальные интересы России и механизмы их реализации)» с ведущими учеными в этой области, однако вопросы социальной безопасности не нашли своего адекватного отражения в его работе.

В ноябре-декабре 2004 г. Советом безопасности РФ была организована широкая интернет-конференция по указанному вопросу. Никто из

¹ См.: Social security: a new consensus: [Papers of the 89th Sess. of the Intern. labour conf., June 2001]. Geneva: Intern. labour office, 2001. VI, 114 p.; Social security disability: Alternatives would boost: Cost-effectiveness of continuing disability: Rev.: Rep. to the chairman, Subcomm. on social security, Comm. on ways a. means, House of representatives. Washington: GAO, 1996. 112 p.; Social security in the 21st century / Eric R. Kingson a. James H. Schulz, ed. New York; Oxford: Oxford univ. press, 1997. XXII, 313 p.

сотен участников этой интернет-конференции не затронул вопросов социальной безопасности. В то же время представители политических партий, депутаты Государственной Думы РФ, члены Правительства РФ в своих публичных выступлениях, статьях, интервью весьма широко обращаются к понятию «социальная безопасность».

Для ряда современных отечественных исследований характерен подход, согласно которому «социальная безопасность» рассматривается как комплексное понятие, используемое для обозначения безопасности населения страны от целого комплекса разных угроз, причем не только социального, но и экономического, экологического характера и т. д. Среди них чаще всего упоминают угрозы безработицы, нищеты, преступных посягательств, загрязнения окружающей среды, техногенных катастроф и др.

В соответствии с данным подходом *В. Волковский* – автор исследования «Налоги и социальная безопасность» – определяет понятие «социальная безопасность» как совокупность мер по защите интересов страны и народа в социальной сфере, развитие социальной структуры и отношений в обществе, системы жизнеобеспечения и социализации людей. При этом он полагает, что социальная безопасность России в современных условиях является составным элементом национальной безопасности и представляет основу для функционирования всех социальных элементов.

Указанный подход разделяет и ряд других отечественных исследователей, например бывший министр социальной защиты Российской Федерации *Э. А. Памфилова*. Она отмечает, что социальная безопасность предопределяет качество жизни человека в обществе и представляет собой комплексное понятие, включающее как совокупность гражданских прав и свобод, так и ряд аспектов, связанных с образованием, здоровьем, экологией и т. д.

Подобный подход характерен и для некоторых международных организаций. В частности, Организация Объединенных Наций признает два основных компонента безопасности человека – свободу от страха и свободу от нужды или бедности. Нельзя защитить мир от войн, если люди не будут в безопасности у себя дома, на своих рабочих местах, в повседневной жизни. ООН разработала всеобъемлющую Концепцию безопасности человека, которая состоит из восьми основных категорий:

- экономической безопасности;
- продовольственной безопасности;
- безопасности для здоровья;
- экологической безопасности;
- личной безопасности;
- социальной безопасности;

- общественной безопасности;
- политической безопасности.

В реальной жизни все эти категории тесно взаимосвязаны. Борьба с нищетой, преступностью, защита рабочих мест, доходов, безопасность здоровья, окружающей среды – все это включает в себя понятие социальной безопасности.

Анализ данного подхода показывает, что его характерной особенностью является утрата понятием «социальная безопасность» четко очерченных рамок, поскольку интересы населения и государства, угрозы для населения постоянно меняются, отражая позитивные или негативные последствия реформ в экономике и обществе в целом¹. В частности, данные мониторинга, который проводил ВЦИОМ на протяжении 1991 – 2000 гг., показали, что в начале 90-х наиболее острой проблемой, по оценкам населения, была нехватка продуктов питания и различных товаров, но уже с 1994 г. эта проблема практически перестала существовать.

Таблица 3

Динамика оценок населением проблем российского общества, 1991-2000 гг. (в % от числа опрошенных в соответствующем году)²

Проблема	Годы									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Рост цен	73	75	84	84	77	68	47	40	89	47
Рост числа уголовных преступлений	30	43	64	68	59	59	54	50	43	54
Кризис в экономике, спад производства	-	-	45	51	48	54	46	56	58	47
Рост безработицы	7	28	30	49	50	55	54	65	60	54
Задержки в выплате зарплат, пенсий и т. п.	-	-	-	-	-	-	63	67	56	63
Нехватка продуктов питания, предметов первой необходимости	69	36	24	12	11	7	7	5	13	7

Анализ показывает, что на протяжении 1991 – 2000 гг. население в большей степени выделяло два типа угроз: угрозы экономического характера (рост цен, спад производства и др.) и угрозы личной безопасности и имуществу граждан. Происходил процесс ослабления безопасности населения, понимаемой как защищенность граждан от преступных и

¹ См.: Коленникова О. А. Рыночные реформы и ослабление безопасности населения // Россия: 10 лет реформ. Социально-демографическая ситуация. М., 2002. С. 272–281.

² Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения // Информационный бюллетень. М., 1993. №1; 1993. №2; 1994. №2; 1995. №2; 1996. №2; 1997. №5; 1998. №2; 1999. №2; 2000. №2.

иных противоправных посягательств, т. е. наличие спокойствия у жителей страны за свою жизнь, жизнь родных и близких, за сохранность своего имущества, а также наличие соответствующих гарантий безопасности.

Кроме того, необходимо отметить, что с течением времени меняется не только отношение населения к тем или иным угрозам, но и внутренний характер этих угроз. Например, рассмотрение проблемы безопасности от угроз криминального характера, от простой общеуголовной преступности, такой, как грабежи, разбойные нападения, убийства, кражи, показывает, что эта проблема является относительно новой, в большей степени характерной для пореформенного периода. В советское время была проблема незащищенности, но иная – от идеологического преследования государства, и, естественно, в этом смысле люди чувствовали свою незащищенность. Защиту же от обычной преступности обеспечивали правоохранительные органы государства, и в первую очередь – милиция. Сам уровень преступности был на довольно низком уровне¹. Проблема ослабления безопасности стала возникать с распадом советской системы. Опросы общественного мнения показывают, что чувство защищенности, которое было естественным в советское время, постепенно утрачивалось. Так, в 1991 г. менее 1/3 респондентов в числе наиболее злободневных проблем называли проблему роста числа уголовных преступлений. В 1992 г. доля людей, сильно обеспокоенных ростом преступности, выросла до 43 %, т. е. в 1,4 раза, а уже в 1993-1994 гг. доля таких людей выросла до 64-68 %, достигнув максимального значения за весь период 1990-х гг. С середины 1990-х гг. острота проблемы безопасности несколько «притупилась». Население занялось самообеспечением своей личной безопасности: люди старались не ходить поздно вечером по улицам городов и сел и не отпускать детей одних на улицу; устанавливали железные двери и домофоны, объединялись и нанимали охрану, устанавливали кодовые замки и сложную сигнализацию, оставляли, где только можно, свои автомобили на платных стоянках и т.д. Население привыкало к жизни в условиях повышенной криминальной опасности.

На вопрос ВЦИОМ «Чувствуете ли вы себя в безопасности на улицах?» в 1993-1998 гг. «нет» отвечали 65 – 70 % опрошенных, в то же время чувствовали себя в безопасности на улицах своих городов и сел только 25-30 %. Эти данные показывают, что в постсоветские времена большинство граждан страны жило с состоянием постоянного беспокой-

¹ См.: Лунеев В. В. Преступность XX века: Мировые, региональные и российские тенденции. Мировой криминологический анализ. М.: Норма, 1997; Галкин Е. Б. и др. Проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Сб. науч. тр. М.: ВНИИ МВД РФ, 1995. С. 30.

ства за свою жизнь, имущество, жизнь родных и близких. Именно рост преступных посягательств и рост числа преступников при отсутствии защиты от них является источником страха как для отдельных людей, так и в обществе в целом.

Данные МВД России по состоянию преступности в стране за последние 13 лет подтверждают обоснованность озабоченности людей за свою безопасность. Масштабы преступности за годы реформ стали огромными. Всплеск преступности произошел уже в 1989 г. По данным МВД РФ¹, по сравнению с 1987 г. количество зарегистрированных преступлений выросло в 1989 г. на 37 %, а к 2000 г. – более чем в 2,5 раза.

В 1991–1993 гг., когда происходили наиболее радикальные политические и экономические перемены, из-за ослабления государственного контроля произошел наибольший всплеск преступности, выросла доля преступлений, непосредственно направленных на жизнь, здоровье и имущество граждан.

Преступность росла не только количественно, менялась ее структура. Для населения появились угрозы новых видов преступлений, таких, как рэкет, похищение людей, создание финансовых пирамид и т. д. Преступность организовывалась, укреплялась, усиливалась ее экономическая направленность, происходило вовлечение в нее работников государственных органов власти, в том числе и правоохранительных органов. За 1991–1999 гг., по данным МВД, в результате различных преступлений погибло более 740 тыс. человек². Сумма причиненного материального ущерба огромна. Так, только в 1999 г. она составила 11 млрд рублей.

Соответственно росту числа преступлений увеличивалась численность людей, их совершивших и представляющих угрозу обществу. Многие правоведы отмечают принявшее массовый характер девиантное поведение и преступность как его крайнюю форму. Внутри общества выросла социальная группа людей, осуществляющая противоправное поведение, в значительной степени за счет лиц, не имеющих источников дохода, т. е. безработных, наркоманов. Так, по данным МВД за 1990–2000 гг., число людей, совершивших преступления, возросло с 897 тыс. человек в 1990 г. до 1741 тыс. в 2000 г., т. е. практически в два раза³. Из них доля лиц, не имеющих источников дохода, постоянно росла в эти годы и с 27 % в 1992 г. увеличилась до 55 % в 2000 г., а доля безработ-

¹ См.: Преступность и правонарушения. 1991-1995: Стат. сб. М., 1996; Преступность и правонарушения, 1999. М., 2000; Состояние преступности в России за 2000. М., 2001.

² См.: Там же.

³ См.: Преступность и правонарушения. 1991-1995: Стат. сб. М., 1996; Преступность и правонарушения, 1999. М., 2000; Состояние преступности в России за 2000. М., 2001.

ных выросла с 2,7 % в 1993 г. до 5,3 % в 2000 г. Преступное поведение стало одним из способов выживания в новых условиях.

Рассмотрение лишь одного из аспектов социальной безопасности – безопасности от криминальных угроз показывает, что их сложный, изменчивый характер создает дополнительные трудности в определении понятия «социальная безопасность» с точки зрения комплексного подхода. В этой связи вполне понятными являются попытки вообще отказаться от использования указанного понятия. Например, А. Аузан (директор Института национального проекта «Общественный договор») в ходе круглого стола на тему: «Что такое социальная безопасность гражданина?», проводившегося 26 августа 2005 г. в информационном агентстве «Росбалт» при поддержке Института системных проектов, высказался в том смысле, что термин «социальная безопасность» неточно отображает проблематику явления. Он предлагает оперировать, с его точки зрения, более ясным понятием – «социальная ответственность» власти.

Однако большинство исследователей не склонны от него отказываться. Так, по мнению президента Международного женского центра «Будущее женщины» А. Очировой, тема социальной безопасности должна быть центральной при разработке социальной стратегии РФ. При этом должны быть отвергнуты либеральные идеи – человеческий капитал имеет приоритет перед финансовым. С ее точки зрения, в мирное время национальная и социальная безопасность являются понятиями тождественными.

Таким образом, можно констатировать, что понятие «социальная безопасность» носит комплексный, системный характер. В узком понимании этого слова оно может быть ассоциировано с термином «социальное обеспечение» и сводиться к функции государства по материальному обеспечению определенных категорий нуждающихся граждан.

В широком смысле понятие «социальная безопасность», отождествляемое с понятием «национальная безопасность», может определяться как сложная система внешних и внутренних связей личности, общества и государства, состояние которых определяет:

- социальную независимость государства;
- стабильность и устойчивость системы социальной защиты населения;
- способность системы социальной защиты к системному саморегулированию, развитию и совершенствованию;
- уровень и качество жизни;
- уровень безработицы;
- стабильность заработной минимальной платы и ее соответствие прожиточному социальному минимуму;

- безопасность труда;
- социальное партнерство;
- уровень социального обеспечения и социального страхования;
- степень развития социальной сферы и т. д.

Кроме того, термин «социальная безопасность» может пониматься как состояние безопасности личности, общества и государства от целого комплекса разных угроз социального, экономического, экологического и иного характера – безработицы, нищеты, преступных посягательств, загрязнения окружающей среды, техногенных катастроф и т. д.

3.2. Критерии социальной безопасности

В современных исследованиях по вопросам социальной безопасности выделяют как минимум четыре основных критерия оценки социальной безопасности. Систему социальной безопасности того или иного государства предлагают оценивать по ее способности

- а) предотвратить возникновение ситуации социального взрыва;
- б) предотвратить деградацию социальной структуры (как ее нивелирования, так и развития процессов поляризации, маргинализации и люмпенизации);
- в) обеспечить устойчивость социальной структуры при нормальной вертикальной и горизонтальной социальной мобильности;
- г) поддерживать адекватность системы ценностных ориентаций и культуры общественного поведения, в том числе политического и экономического.

Ситуация потенциальной возможности социального взрыва наступает при одновременном выходе нескольких важных параметров социальной устойчивости за допустимые пределы. Это ситуация, в которой дальнейшее движение общества может пойти по принципиально разным траекториям при сравнительно небольшом внешнем воздействии. Может произойти либо неуправляемый взрыв, сметающий всю общественную структуру и вводящий страну в состояние хаоса, либо переход к новой социальной структуре с дальнейшим движением общественного развития по восходящей. Выбор траектории во многом зависит от наличия соответствующих политических сил, располагающих необходимой политической волей и широкой социальной базой.

Деградация социальной структуры – более сложный и растянутый во времени процесс. Она может протекать в двух прямо противоположных направлениях. С одной стороны, возможна нивелировка структуры, всеобщая уравниловка. Этот процесс обычно протекает в ходе крупных революционных потрясений, которые сметают старые элиты и обруши-

вают пирамиду социальной стратификации. Старые элитарные страты низвергнуты и экспроприированы, а новые еще не успели сформироваться. В отсутствии укоренившихся элит исчезают преемственность традиций, отождествление своих групповых интересов с интересами нации, теряются навыки культуры многих поколений, разрушаются личностные связи, лежащие в основе управления, подрываются стимулы и инициативы к труду и предпринимательству. С другой стороны, в недрах общества постепенно формируются новая социальная структура и новые социальные страты. Опасность заключается в том, что при этом могут нарушиться нормальные процессы социальной мобильности. Многие лучшие представители старых элит гибнут в борьбе или уходят от активной деятельности, а многие худшие представители низших страт поднимаются им на смену по социальной лестнице.

Еще более тяжелые последствия может иметь поляризация социальной структуры, когда возникает глубокий провал между высшими стратами и основной массой населения. Этот провал зияет на том месте, где в нормальной социальной структуре располагаются средние слои. Возникает так называемая биполярная, бимодальная или двугорбая структура общества. Она имеет, как правило, тенденцию к дальнейшему углублению и чревата ростом социальной напряженности с высокой потенциальной вероятностью социального взрыва. Не менее чем социально-политические, опасны ее экономические последствия. Средние слои образуют источник платежеспособного спроса, который лежит в основе экономического роста в условиях рыночной или смешанной экономики. В отсутствие этих слоев нет массового спроса – развитие отечественного рынка прочно блокируется. Рынок при этом сегментируется: на одном конце образуется элитарный рынок преимущественно дорогих высококачественных импортных товаров, а на другом – рынок низкосортных дешевых товаров, который, опять-таки, удовлетворяется преимущественно импортом. Стагнация экономики ведет к кризису инвестиционной деятельности. Капиталы, накапливаемые элитарными стратами общества, уходят за рубеж, еще более падает отечественное производство, сокращается число рабочих мест, доходы основной массы населения снижаются, процесс приобретает самовоспроизводящийся характер.

На определенной стадии этого процесса развиваются такие явления, как **маргинализация и люмпенизация**.

Маргинализация связана с тем, что все большее число лиц вытесняется из своей социальной ниши преимущественно вниз и теряет при этом устойчивый стиль жизни и деятельности. Все более пополняется так называемый левый горб бимодального распределения по имущественному достатку. Маргиналы снижают уровень профессионализма,

трудовой морали и трудовой мотивации. Углубление разрыва между ними и высшими слоями лишает их жизненной перспективы.

Люмпены - лица, живущие на грани физиологического выживания, практически не имеющие необходимых для нормального образа жизни товаров длительного пользования, крыши над головой, лишённые доступа к жизнеобеспечивающим фондам общественного потребления, вырабатывающие свою субкультуру, для которой характерно иждивенчество и отвращение к производительному труду. Крайней формой процесса маргинализации является так называемая всеобщая (тотальная) маргинализация, при которой ни одна из социальных страт не имеет устойчивой социальной ниши, в том числе и высшие элитарные страты. Процессы социальной мобильности приобретают хаотический характер, перестает действовать механизм отбора лучших, передачи новым поколениям традиций и навыков культуры. Ситуация тотальной маргинализации генерирует криминализацию общества. Если нельзя обеспечить себе мобильность вверх путем общественно полезной деятельности, то остается открытым путь общественно вредной деятельности.

Размывание нормальных общественных структур сопровождается умножением структур криминальных. Разрушается основа существования государства – сбор налогов. Ослабленное государство уже не в состоянии оказать обществу правовую и полицейскую защиту. Лишенный государственной защиты обыватель обращается за защитой к организованной преступности.

Тщетно надеяться, что со временем организованная преступность начнет создавать правопорядок и обратит свои взоры и капиталы к производству. Сам характер организованной преступности состоит в том, что она извлекает монопольную сверхприбыль из правонарушений, присвоения себе функций государственных органов в области сбора налогов, арбитража, применения силы. Насилие перестает быть монополией государства и становится инструментом конкурирующих преступных кланов. Нарушается принцип собственности в любой ее форме – общественной, государственной, коллективной, частной.

Социальная мобильность играет важнейшую роль в поддержании социальной структуры. Вертикальная и горизонтальная мобильность обеспечивают перелив кадров из сокращающихся в развивающиеся сектора общества. Нормально функционирующая социальная мобильность превращает окостеневший социальный порядок в живую и гибкую социальную структуру.

Состояние социальной мобильности оказывает существенное воздействие на формирование системы ценностных ориентаций и общественного сознания. Если для наиболее одаренных из низших слоев открыт легальный путь в верхние слои, то это способствует их ориента-

ции на стабильность и законопослушание. Если же легальный путь затруднен, то для них остается либо борьба против существующего общественного строя, либо уход в криминальные структуры.

Социальная мобильность имеет определенную связь с жизненным циклом индивидуума. Постепенное восхождение с течением лет, а затем обеспеченность в нетрудоспособном возрасте создают жизненную ориентацию на устойчивость, способствуют укреплению трудовой морали и мотивации, коллективистской ориентации, связанной с заботой о стране, городе, родном предприятии и т. д. Наоборот, стремительное восхождение молодых и столь же быстрый уход вниз пожилых создают ориентацию на быстрый успех любой ценой, беспринципность. Преобладающими становятся индивидуалистские ценности – стремление любой ценой обеспечить личный успех, личное благосостояние.

Малочисленная категория преуспевающих, богатых возникает на фоне бедного большинства. Биполярная структура общества определяет формирование особой субкультуры бедности, связанной с осознанием невозможности пробиться наверх, с ориентацией на асоциальные формы поведения.

С другой стороны, торможение процессов социальной мобильности и отставание ее темпов от жизненного цикла также дает негативные последствия в виде явлений застойности социальной структуры. Доминирование старших возрастов в верхних эшелонах управляющей элиты ведет к **геронтократии**, несущей ряд негативных последствий для всего общества.

В условиях социального взрыва, смуты происходит разрушение нормальных форм социальной мобильности, постепенный процесс ухода менее способных и замены их более способными осуществляется мгновенным массовым притоком представителей низших страт, который сметает старые элитарные слои. В этом потоке резко возрастает удельный вес криминального элемента, в особенности в периоды, когда упадок экономики сопровождается расцветом спекулятивной деятельности. Нарушается возрастная последовательность социальной мобильности. Последняя теряет связь с жизненным циклом. В итоге происходит быстрая деградация социальной структуры. В верхних эшелонах падает уровень культуры, образования и профессионализма. В нижних эшелонах быстро развивается субкультура бедности с соответствующими последствиями.

Система ценностных ориентаций соответствует тому, что в обществе считается «хорошим» и что «плохим». Она дает ответы на вопросы об отношении к жизни и смерти, Родине, семье, материальному благополучию и духовным ценностям, коллективному или индивидуалистскому началу, культуре, традициям, истории, образованию, науке.

В нормальном обществе существует более или менее единая, общая, исторически сложившаяся система ценностных ориентаций, из которой исходят ценностные ориентации отдельных классов, страт и социальных групп. Из системы ценностных ориентаций вытекают ролевые ожидания, бытовое, социальное, политическое и экономическое поведение.

В расколоте обществе происходит и разрушение системы ценностных ориентаций, что способствует дальнейшей дезинтеграции общества. Разрушение и распад системы ценностных ориентаций способствуют развитию смуты, трудностям в установлении хотя бы минимальной степени доверия между людьми и социальными группами.

3.3. Угрозы социальной безопасности

Существует несколько возможных подходов к выявлению и классификации угроз социальной безопасности.

Во-первых, выделяют объективные и субъективные угрозы. К первым относят угрозы, возникающие в связи с объективно складывающейся обстановкой. Ко вторым – вызванные субъективным воздействием соперников или партнеров на международной арене или определенными группами интересов внутри страны.

Во-вторых, выделяют внешние и внутренние угрозы социальной безопасности.

В-третьих, угрозы социальной безопасности могут быть разделены на потенциальные и актуальные. В рамках данной классификации под потенциальными угрозами понимаются угрозы, которые существуют длительное время, поскольку они обусловлены долговременными факторами геополитического положения страны.

Кризисное состояние международной или внутренней среды, обострение внутренних или внешних противоречий может обусловить переход потенциальных угроз в актуальные. Основой перехода потенциальных угроз социальной безопасности России в актуальные является общее кризисное состояние мировой системы.

Возможны и другие подходы к классификации угроз социальной безопасности. Вместе с тем, выделяя те или иные угрозы социальной безопасности, следует учитывать, что реальные угрозы безопасности носят комплексный характер, для них характерна взаимосвязь субъективных и объективных, внешних и внутренних, потенциальных и актуальных обстоятельств, обуславливающих их воздействие на развитие ситуации в социальной сфере той или иной страны.

Внешние угрозы социальной безопасности России. Ресурсные, демографические и экологические процессы постоянно требуют внесе-

ния изменений в мировой порядок в сторону повышения общей управляемости, взаимодействия и принятия коллективных решений. Это предполагает определенные ограничения на действие чисто рыночного механизма, в котором регуляторами выступают спрос-предложение, цена, прибыль. Усиливается действие нерыночных согласительных механизмов на всех уровнях управления.

В условиях современного однополярного мира существует одна сверхдержава – США, которая стремится установить мировой порядок, отвечающий только интересам этой страны и ее союзников. Дальнейшее развитие западных стран во главе с США требует значительных ресурсов, как природных, так и людских, финансовых.

Заинтересованность стран Западной Европы и США в природных, финансовых и людских ресурсах обусловили достаточно одностороннее развитие экономики России в течение 1990 – 2000-х гг. Ориентация на сырьевой экспорт и развитие добывающих отраслей неизбежно привели к деградации социальной структуры, ухудшению жизненного уровня населения, незанятого в добыче и первичной обработке полезных ископаемых, сокращению численности населения страны. Последствием этих процессов стали снижение уровня образования и культуры, эмиграция квалифицированных кадров из страны. Развитие этих тенденций делает невозможным возвращение России в число лидеров научно-технического прогресса и высоких технологий.

В настоящий момент имеет место структурная несовместимость экономик России и Запада по характеру и организации производства, потребительского спроса, структуре издержек и цен. Экономика западных стран – это экономика расточительного потребления в среднем достаточно богатого населения.

Унаследованная от СССР экономика современной России строилась и строится с учетом решения задачи по предоставлению населению умеренного достатка при широких социальных гарантиях и массовом доступе к фондам общественного потребления.

В отличие от западных стран Россия не смогла перейти от экономики массового ресурсоемкого производства к производству интенсивному, наукоемкому и ресурсосберегающему. Географическое положение России обуславливают большие затраты ресурсов, прежде всего энергоносителей. В этих условиях открытая экономика ведет к утечке из России капиталов и импорту готовой продукции, в том числе продуктов питания, товаров народного потребления краткосрочного и длительного пользования, что создает условия для безработицы и сокращения рабочих мест. Эта угроза социальной безопасности является следствием объективно складывающейся в современном мире обстановки.

Одной из главных угроз субъективного характера социальной безопасности является политика стран Запада в отношении России. Вместо открыто провозглашаемого партнерства на практике Запад, ориентируясь на принцип двойных стандартов, осуществляет в отношении России политику дискриминации.

В начале 1990-х гг. навязанная России политика «шоковой терапии», связанная с либерализацией цен, приватизацией, открытием внутреннего рынка, привела к спаду промышленного производства в размере более 50 % от уровня 1989 г. В соответствии с соглашениями с МВФ Россия почти полностью была лишена свободы в выборе своей экономической политики. Экономическая стабилизация, укрепление финансовой самостоятельности России в течение 2000-х гг. оказали удручающее впечатление на западных политиков. Попытки проникновения российских компаний на западные рынки встретили достаточно жесткий отпор не только со стороны руководства западных компаний, но и со стороны правительственных органов, прежде всего западноевропейских стран.

Достаточно опасным явилось идеологическое воздействие на Россию в области системы ценностных ориентаций. На фоне крушения идеалов коммунизма, социалистической идеологии Запад попытался навязать России новую систему ценностных ориентаций, основанную на принципах космополитизма, индивидуализма, меркантильного интереса, сиюминутной выгоды. Россия оказалась ареной деятельности различных нетрадиционных для нее церквей и сект. Деятельность многих из них носит явный антигосударственный, антиобщественный, разрушительный характер, направленный на отрыв людей от реальной жизни, подавление их воли к солидарности в борьбе и труде, безоговорочное подчинение главарям сект. Это воздействие вызывает распад в системе ценностных ориентаций, приводит к расколу в общественном сознании, способствует развитию дезинтеграционных процессов в стране.

Внутренние угрозы социальной безопасности России. Внутренние угрозы социальной безопасности для России во многом обусловлены политикой «шоковой терапии» по финансовой стабилизации экономики страны, проводившейся в 1990-е гг., и принятием модели сырьевого развития страны.

Следствием этой политики стало разрушение социальной структуры российского общества, сложившейся в советский период, маргинализация значительной части населения России, формирование биполярной структуры распределения по имущественному достатку, вымывание остатков среднего класса.

Помимо дифференциации по имущественному достатку в течение 1990-х гг. в России сформировалась региональная дифференциация до-

ходов с тенденцией перетока богатства в Московско-Петербургский регион. Это обстоятельство не могло не способствовать сепаратистским тенденциям, некоторые из которых приняли характер этнических противоречий и конфликтов. Принятая модель сырьевого развития побуждала и побуждает богатые сырьем регионы к попыткам отгородиться от остальной части страны, осуществить передел доходов от природных богатств в свою пользу.

Таким образом, главными угрозами социальной безопасности России, сформировавшимися в постсоветский период и сохраняющими свое значение до сих пор, являются высокая вероятность социального взрыва (сначала на локальном, а потом и на общенациональном уровне) и дезинтеграция страны под давлением сепаратистских движений.

Формирование биполярной структуры российского общества, низкий уровень жизни значительной части населения, разрушение системы ценностных ориентаций обусловили прямую угрозу демографическим процессам. Россия находится перед лицом угрозы депопуляции. В настоящий момент смертность в России находится на уровне развивающихся стран, а рождаемость – на уровне развитых. Происходит быстрое старение населения наряду с резким нарушением его половой структуры (число женщин примерно на 9 млн превышает число мужчин).

Геополитическое положение России, характеризующее обширностью ее территории, огромной протяженностью границ, суровыми климатическими условиями еще более обостряет угрозы, связанные с депопуляцией. При падении численности населения и возрастании доли нетрудоспособного населения до определенных пределов Россия будет не в состоянии поддерживать адекватную ее территории инфраструктуру и не сможет обеспечить защиту границ и территориальную целостность.

Одним из последствий депопуляции является возрастание доли старших возрастов. Необходимость его обеспечения ляжет тяжелым бременем на трудоспособное население и может поставить на грань финансовой катастрофы систему социального обеспечения.

В настоящий момент для России характерны сильнейшие деформации в области социальной мобильности. Происходит социальная миграция вверх худших представителей из низших страт (криминальных элементов) и вытеснение вниз честных, продуктивных и образованных.

Гуманитарная, естественнонаучная и техническая интеллигенция, стремительно скатившись в 1990-е гг. в социальной иерархии вниз, образовала слой «новых бедных». На их место выдвинулись строители финансовых пирамид, мошенники, бандиты, рэкетеры.

Деформировались и процессы горизонтальной социальной мобильности. Вместо массовых миграций на комсомольско-молодежные стройки, на учебу, молодежь устремилась в охранные организации, финансо-

во-спекулятивные структуры. Особое место заняла миграция за рубеж научно-технических кадров, деятелей культуры и искусства.

Значительная часть деловой элиты рассматривает свое пребывание в России как временное. Россия рассматривается как источник богатства, которое они переводят за рубеж и используют для долговременных вложений в экономику западных стран.

Значительные масштабы приобрела торговля людьми: публичные дома всего мира оказались заполнены россиянками, велики объемы торговли детьми.

Глава 4. Социальная безопасность как социальное обеспечение

4.1. Понятие «социальное обеспечение»

Как уже отмечалось выше, за рубежом понятие «социальная безопасность» ассоциируется с понятием «социальное обеспечение». В соответствии с данным подходом полагается, что решение проблем обеспечения социальной безопасности, связанное с предоставлением материальной и иной помощи нуждающимся категориям граждан, составляет основу обеспечения национальной безопасности государства в целом.

Термин «социальное обеспечение» получил распространение во всемирном масштабе после принятия в 1948 г. Организацией Объединенных Наций Всеобщей декларации прав человека. Согласно ст. 22 Декларации, подписанной и ратифицированной большинством стран мира, каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение.

История понятия «социальное обеспечение» ведется с начала 1930-х гг. Впервые термин «социальное обеспечение» появляется в «Акте о социальном обеспечении» (Social Security Act) в США в 1935 г. и в «Акте о социальном обеспечении» (Social Security Act) в Новой Зеландии в 1938 г.

К настоящему времени сложилось несколько возможных подходов к определению понятия «социальное обеспечение». Под социальным обеспечением может пониматься:

- во-первых, особая форма распределительных отношений;
- во-вторых, функция государства по обеспечению и обслуживанию нетрудоспособной части населения;
- в-третьих, правовая категория, означающая субъективное право граждан на получение помощи со стороны государства, отдельных физических или юридических лиц;
- в-четвертых, государственная система и форма материального обеспечения граждан в случае утраты трудоспособности, при потере кормильца, по старости и в других случаях;
- в-пятых, отрасль права и т.д.¹

Разнообразие подходов обусловило появление значительного числа определений данного понятия, имеющих в отечественной и зарубежной литературе. Еще в 1942 г. английский политический деятель Уи-

¹ См.: Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения: Учебное пособие. Ростов н/Д, 2004. С.3.

льям *Беве́ридж* в своем докладе определил термин «социальное обеспечение» следующим образом: социальное обеспечение означает обеспечение минимального дохода для того, чтобы упразднить систему извлечения доходов от безработицы, болезни, аварии, увольнения по старости и предотвратить убытки от иждивенчества других людей, а также решить проблему исключительных расходов, возникающих в случае рождения, смерти, брака¹.

П. Ларок указывает, что социальное обеспечение непрерывно определяет уровень жизни трудящихся масс, и во всех случаях обеспечение соответствующего минимального уровня жизни посредством перераспределения доходов, основанное на принципе солидарности, гарантирует уровень такой жизни².

Среди отечественных исследователей также нет полного единодушия. Например, *Е. Е. Мачульская* и *Ж. А. Горбачева* определяют социальное обеспечение как совокупность общественных отношений по распределению внебюджетных фондов социального страхования и перераспределению части государственного бюджета в целях удовлетворения потребностей физических лиц в случае утраты заработка или трудового дохода, несения дополнительных расходов по содержанию и воспитанию детей, поддержки других членов семьи, нуждающихся в уходе, отсутствия средств в объеме прожиточного минимума по объективным социально значимым причинам, а также по оказанию медицинской помощи и социальному обслуживанию³.

М. О. Буянова определяет социальное обеспечение как форму выражения социальной политики государства, направленную на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества⁴.

М. Л. Захаров и *Э. Г. Тучкова* указывают, что понятие «социальное обеспечение» обозначает один из возможных способов распределения части валового внутреннего продукта путем представления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых

¹ См.: Beveridge W. Social Insurance and Allied Services. Report. 1942. p. 20.

² См.: Laroque P. Social Security and Social Development // Bulletin of ISSA. 1966. Vol. XIX. № 3-4.

³ См.: Мачульская Е. Е., Горбачева Ж. А. Право социального обеспечения. М., 2000. С. 5 – 6.

⁴ См.: Буянова М. О. Понятие социального обеспечения // право социального обеспечения / Под ред. К. Н. Гусова. М., 1999. С. 10.

источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом, государством, для поддержания их полноценного социального статуса¹.

Некоторые авторы полагают², что термин «социальное обеспечение» в советский период использовался в широком смысле для определения всей совокупности социально-экономических отношений в стране, касающихся вопросов социальной защиты, и в этом смысле он определял весь институт социальной защиты, получивший название «право социального обеспечения». Одновременно термин «социальное обеспечение» в узком смысле использовался для определения системы отношений в области социальной защиты, связанных с предоставлением отдельных видов обеспечения за счет средств государственного бюджета. В современных условиях в стране, вставшей на путь развития рыночной экономики, термин «социальное обеспечение», отражающий специфику организации социальной защиты в централизованно планируемой системе хозяйства, не может использоваться для обозначения всей совокупности социально-экономических отношений в сфере социальной защиты. Поэтому термин «социальное обеспечение» в настоящее время вытесняется из практической сферы новым термином «социальная защита», который, как полагают, в наибольшей степени соответствует сущности данного социального института, хотя термин «социальное обеспечение» продолжает существовать как «право социального обеспечения».

Анализируя представленные определения понятия «социальное обеспечение» можно отметить ряд различий, которые содержатся в каждом из них. Вместе с тем большинство авторов отмечает, что основным значением и целью социального обеспечения является предоставление и реализация права человека на достойное существование через обеспечение минимального уровня его жизни. Принятие во внимание этих обстоятельств позволило свести все многообразие представленных определений к двум основным:

- во-первых, в узком смысле социальное обеспечение может означать деятельность государства, социальная политика которого направлена на обеспечение минимального уровня жизни общества, предоставление гарантий каждой личности от основных опасностей, угрожающих потерей средств к существованию, таких как болезнь, несчастный случай на производстве, преклонный возраст, безработица, бедность и др.;
- во-вторых, в широком смысле социальное обеспечение может означать систему, которая в стремлении достигнуть социального равенства и полного равновесного развития общества и отдельной личности

¹ Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения. М., 2001. С. 15.

² См.: Теория и методика социальной работы / Под ред. В. И. Жукова. М., 1994. Ч. 2. 192 с.

посредством государства и общественных организаций перераспределяет производимый обществом продукт (доход) и предоставляет ресурсы на проживание и сервис нуждающимся.

Подходы к построению системы социального обеспечения в разных странах отличаются друг от друга. Международная Ассоциация Социального Обеспечения (International Social Security Association) классифицирует различные формы системы социального обеспечения следующим образом:

- 1) социальное страхование;
- 2) социальная помощь;
- 3) социальное обслуживание.

Согласно современному российскому законодательству в Российской Федерации принят несколько иной подход к классификации видов и форм социального обеспечения. Согласно данному закону в Российской Федерации социальное обеспечение осуществляется за счет средств, специально предназначенных на эти цели. В зависимости от источника денежных средств различают два вида социального обеспечения:

- 1) государственное социальное обеспечение, осуществляемое за счет средств бюджетов всех уровней (федерального, региональных и местных), а также внебюджетных государственных социальных фондов;
- 2) негосударственное социальное обеспечение, осуществляемое за счет средств отдельных юридических и (или) физических лиц.

В зависимости от порядка формирования денежных средств государственное социальное обеспечение может осуществляться в следующих организационно-правовых формах:

- 1) государственное социальное страхование, осуществляемое за счет страховых взносов, в размере и порядке, определенных законодательством;
- 2) государственное социальное обеспечение, осуществляемое за счет бюджетных средств;
- 3) государственная социальная помощь малоимущим гражданам, источником которой являются средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и средства местных бюджетов или дополнительных источников в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

С точки зрения положений Международной Ассоциации Социального Обеспечения (International Social Security Association) основу системы социального обеспечения составляет прежде всего социальное страхование, включающее в себя следующие элементы:

- а) пенсионное страхование;
- б) медицинское страхование;

- в) страхование несчастных случаев на производстве;
- г) страхование по безработице.

Главным отличием социальной помощи от социального страхования является то, что для получения пособия клиент, обращающийся в социальные службы должен подтвердить необходимость ее получения. Основу социальной помощи составляют:

- а) охрана жизни;
- б) медицинская помощь;
- в) поддержка военным инвалидам;
- г) спасение от стихийных бедствий.

Основной функцией социального обслуживания в странах Запада является охрана, воспитание и управление социально слабыми слоями населения, чтобы они смогли самостоятельно проявить свои способности. В этой связи в социальное обслуживание включается:

- а) охрана детства;
- б) охрана материнства;
- в) охрана пожилых;
- г) охрана инвалидов;
- д) решение вопросов о перевоспитании;
- е) предоставление консультационной помощи.

Дифференциация лиц, нуждающихся в социальном обеспечении, с одной стороны, и использование комплексного подхода в решении проблем клиента, с другой стороны, позволяют службам, предоставляющим социальный сервис, достаточно полно решить проблемы, возникающие у населения.

Принципы, лежащие в основе построения системы социального обеспечения, достаточно существенно варьируются, в зависимости от стран, их осуществляющих. Можно выделить несколько подходов к их формулированию.

Одним из первых, кто сформулировал комплекс принципов построения системы социального обеспечения, был *У. Беверидж*. С точки зрения *У. Бевериджа*, этот комплекс включает в себя:

- 1) принцип равной ставки средств к существованию;
- 2) принцип равной ставки вклада;
- 3) принцип объединения ответственности административных руководителей (наличие единого управленческого органа);
- 4) принцип достаточности выплат;
- 5) принцип охватываемости (взаимосвязи) объекта и события;
- 6) принцип классификации объектов помощи по категориям.

Принципы, лежащие в основе построения системы социального обеспечения в Российской Федерации не нашли своего законодательно-

го закрепления, что во многом обуславливает некоторую разность в подходах, характерную для отечественных исследователей.

Так, например, *М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова* указывают следующие общие принципы права социального обеспечения, лежащие в основе построения системы социального обеспечения и ее функционирования:

- 1) всеобщность социального обеспечения;
- 2) предоставление социального обеспечения работнику, бывшему работнику, их семьям и каждому члену общества без какой-либо связи с трудовой деятельностью;
- 3) установление уровня социального обеспечения, гарантирующего достойную жизнь человека;
- 4) многообразие оснований и видов социального обеспечения;
- 5) дифференциация условий и норм обеспечения в зависимости от ряда социально значимых обстоятельств;
- 6) участие общественных объединений, представляющих интересы граждан, в разработке, принятии и осуществлении решений по вопросам социального обеспечения и защиты их прав¹.

Е. Е. Мачульская и Ж. А. Горбачева демонстрируют несколько иную позицию в интерпретации указанных принципов. Они называют следующие принципы:

- 1) всеобщность права на социальное обеспечение;
- 2) дифференциация социального обеспечения в зависимости от условий труда (вредные, тяжелые и пр.), природно-климатической зоны, продолжительности трудового (страхового) стажа, причин нуждаемости и других факторов;
- 3) комплексность, т. е. гарантированность социального обеспечения при наступлении всех социально значимых обстоятельств, установленных законом;
- 4) адекватность уровня обеспечения для удовлетворения основных потребностей человека².

Г. В. Сулейманова, обобщая позиции указанных выше авторов, формулирует следующие принципы:

- 1) всеобщность и доступность социального обеспечения;
- 2) всесторонность и многообразие видов социального обеспечения;
- 3) социальное обеспечение предоставляется в размерах, соответствующих сложившемуся уровню экономики страны;
- 4) социальное обеспечение осуществляется за счет средств, специально предназначенных для этих целей (специальные фонды, средства бюджетов всех уровней: федерального бюджета, бюджета субъектов

¹ См.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения. М., 2001. С. 102 – 108.

² Мачульская Е. Е., Горбачева Ж. А. Право социального обеспечения. М., 2000. С. 41.

Федерации, местных бюджетов; средства отдельных юридических и (или) физических лиц;

5) дифференциация обеспечения на основании социально значимых обстоятельств¹.

В рамках некоторых международных организаций, занимающихся координацией в решении проблем трудящихся [Мировая организация труда (МОТ), Мировая федерация профсоюзов] выработаны свои подходы к формулированию принципов, которые должны лежать в основе построения системы социального обеспечения. Но поскольку решения этих организаций носят рекомендательный, а не обязательный характер, то каждая страна осуществляет свой индивидуальный выбор принципов, в зависимости от экономического развития страны и социальных обстоятельств, возникающих на данном этапе ее развития.

Вне зависимости от наличия индивидуальных черт в построении системы социального обеспечения, имеющих в той или иной стране, каждая из них, создавая такую систему, как правило, преследует одни и те же цели, которые находят свою реализацию в выполнении системой социального обеспечения следующих главных функций:

а) обеспечение приемлемого уровня жизни населения (посредством оказания социальной помощи нетрудоспособным, предоставления возможности социального страхования для трудоспособных, поддержки социальным обслуживанием нуждающихся в помощи);

б) перераспределение доходов;

в) экономическая стабилизация общества.

Традиционно основными видами социального обеспечения являются:

1) денежные выплаты (пенсии, пособия, компенсации, материальная помощь и т. д.);

2) натуральная помощь (выдача одежды, обуви, медикаментов, продуктов питания, технических приспособлений для инвалидов: слуховых аппаратов, костылей, кресел-колясок и т. д.);

3) социальные услуги и льготы (содержание в домах престарелых и инвалидов, в детских домах, социальное обслуживание на дому, трудоустройство инвалидов и пр.).

Каждая страна мира имеет свою историю построения системы социального обеспечения, которая обусловила выработку определенного стратегического направления в ее современном развитии. Например, самая промышленно развитая страна мира (США) вплоть до 1930-х гг. практически не имела системы помощи бедным и нуждающимся. И, наоборот, в западноевропейских странах (Германии, Франции, Велико-

¹ Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения: учебное пособие. Ростов н/Д, 2004. С. 49 – 50.

британии, Швеции) программы социального обеспечения граждан, финансируемые и управляемые правительствами этих стран, начали вводить еще в конце XIX – начале XX вв.

В России система социального обеспечения, затрагивающая большую часть населения страны, по сути, стала создаваться только лишь после установления Советской власти.

4.2. Государственное социальное обеспечение в СССР и современной России

В СССР ст. 43 Конституции СССР 1977 г. широко декларировала право граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности и потери кормильца.

Социальное обеспечение осуществлялось в следующих организационно-правовых формах:

- государственное социальное страхование рабочих и служащих, приравненных к ним лиц и их семей;
- социальное страхование колхозников за счёт централизованного союзного фонда социального страхования;
- социальное обеспечение колхозников за счёт централизованного союзного фонда «Социальное обеспечение колхозников»;
- социальное обеспечение государственными органами за счёт прямых ассигнований государственного бюджета;
- дополнительные формы Социального обеспечения за счёт средств отдельных колхозов, фондов, творческих союзов (писателей, художников, композиторов и др.).

Хотя каждая из форм социального обеспечения имела свою специфику с точки зрения круга обеспечиваемых лиц, способа образования общественного фонда, из которого производится обеспечение, а также органов, осуществляющих его, все они строились на единых общих принципах. В качестве таких принципов рассматривались:

- всеобщность социального обеспечения (т. е. равное для всех трудящихся СССР право при наступлении конкретных обстоятельств получить определённые виды обеспечения, независимо от расы, пола, вероисповедания и т. д.);
- всесторонность и многообразие видов социального обеспечения (пенсии, пособия, содержание в домах инвалидов и престарелых, протезирование, обучение инвалидов и их трудоустройство и т. д.);
- обеспечение за счёт государственных и общественных средств без каких-либо удержаний из заработной платы трудящихся;
- обеспечение в высоких размерах, соответствующих сложившемуся уровню потребностей граждан (т. е. размер возмещения по социаль-

ному обеспечению достаточен для удовлетворения не только самых насущных жизненных потребностей, но и иных материальных и духовных запросов граждан).

Социальное обеспечение предоставлялось в двух основных видах:

- во-первых, в виде пенсии (по старости, по инвалидности, за выслугу лет, по случаю потери кормильца);
- во-вторых, в виде пособия (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на детей малообеспеченным семьям, многодетным и одиноким матерям, на оплату проезда в санаторий и др.).

В систему социального обслуживания включалось и социальное обслуживание. Оно включало в себя сеть домов-интернатов, в том числе и для детей-инвалидов, с полным государственным обеспечением, протезирование и бесплатное или на льготных условиях предоставление средств передвижения; льготы инвалидам и некоторым другим категориям пенсионеров по проезду на внутригородском, воздушном, железнодорожном и водном транспорте, а также жилищные, бытовые и налоговые льготы.

В ведении органов социального обеспечения находились техникумы-интернаты и профессионально-технические школы-интернаты, предназначенные для обучения и трудоустройства инвалидов.

Социальное обеспечение дополнялось бесплатной медицинской помощью, бесплатным содержанием в больницах, санаторно-курортным лечением, а также государственными и общественными формами содержания и воспитания детей в яслях, детских садах, детских домах, санаторно-лесных школах, пионерских лагерях, детских санаториях¹.

То, что в Советском Союзе декларировалось в официальных документах, далеко не всегда находило свою реализацию на практике. Например, многочисленные категории трудящихся вовсе не имели права на пенсионное обеспечение.

Во-первых, в стаж работы, дающий право на пенсию, не засчитывались годы труда в местах лишения свободы (и таким образом десятки и сотни тысяч людей, освободившихся из мест заключения, не получали пенсий из-за отсутствия достаточного трудового стажа, хотя они долгие годы трудились в тяжелых условиях заключения).

Во-вторых, не имели права на пенсию кустари, которые не причислялись к категории рабочих и служащих.

В-третьих, не назначались пенсии бывшим колхозникам, которые прекратили работу в колхозе до издания закона о пенсиях для колхозников (1964 г.) и стали престарелыми или инвалидами, не заработав трудового стажа в качестве рабочих и служащих.

¹ См.: Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1974.

В-четвертых, не получали пенсий многие люди, не имеющие по тем или иным причинам возможности подтвердить установленным законом способом наличие у них необходимого стажа работы.

В-пятых, не получали пенсии престарелые или инвалиды, которые по тем или иным причинам не имели требуемого законом стажа работы, а установленные законом случаи назначения так называемых пропорциональных пенсий (при неполном стаже) по старости требовали ряда условий (например, наступления пенсионного возраста в момент работы по найму и т. д.). Размеры этих неполных пенсий были, как правило, незначительны.

Кроме того, размеры пенсий были весьма невелики. Так, по данным Научно-исследовательского института труда, прожиточный минимум в СССР в 1974 г. составлял 50 рублей на человека в месяц, тогда как минимальный размер пенсий по старости — 45 рублей в месяц (полная пенсия), минимальный размер пенсии для инвалидов второй группы — 45 рублей в месяц, а третьей группы — 21 рубль в месяц (при инвалидности, наступившей вследствие трудового увечья или профзаболевания, пенсии были несколько выше). Минимальные размеры пенсий нетрудоспособным членам семьи, потерявшей кормильца, составляли: 23 рублей в месяц на одного члена семьи; 45 рублей в месяц на двух членов семьи и 70 рублей в месяц на трех и более членов семьи. Если умерший кормилец семьи не имел полного трудового стажа, то минимальная пенсия на одного члена семьи составляла 5 рублей в месяц; на двух членов семьи — 11 рублей в месяц; на трех- и более членов семьи — 17 рублей в месяц.

Принятый в 1964 г. закон о пенсиях для колхозников устанавливал, при наличии определенного стажа работы в колхозе, минимальные пенсии в размерах от 16 рублей до 35 рублей в месяц (в зависимости от степени утраты трудоспособности и других условий).

Что касается пособий для матерей-одиночек (т. е. для женщин, не состоящих в замужестве, при неустановленном судебным порядком отцовстве, дающем право на получение алиментов), то их размер также был весьма низок. Государственные пособия одиноким матерям выплачивались в следующих размерах: на одного ребенка — 5 рублей в месяц (примерная стоимость 15 литров молока), на двух детей — 7 рублей 50 копеек в месяц, на трех и более детей — 10 рублей в месяц.

Единая государственная система социального обеспечения, закрепленная в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 24), с распадом Советского Союза перестала существовать. Обретя государственный суверенитет, Россия встала перед необходимостью заново создавать общегосударственную государственную систему социального обеспечения.

В современной России право граждан на социальное обеспечение было закреплено в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. В ст. 39 Конституции РФ, в частности, говорится:

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Социальное обеспечение в России включает в себя следующие виды:

- пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные);
- пособия (по временной нетрудоспособности, беременности и родам; многодетным и одиноким матерям; на детей в малообеспеченных семьях и военнослужащих срочной службы; инвалидов детства и др.);
- содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях (домах-интернатах);
- профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов;
- протезно-ортопедическую помощь, врачебно-трудовую экспертизу и реабилитацию инвалидов;
- льготы и преимущества инвалидам¹.

Всей системе социального обеспечения присущи общие черты, но в то же время каждый вид имеет свои особенности. Прежде всего, она предусматривает осуществление выплат, связанных с реализацией прав граждан на социальное обеспечение, которые производятся из страховых фондов, в которых сосредоточиваются собранные в виде налогов средства. В течение 1990-х гг. была создана система обязательного социального страхования. В соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» она представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения

¹ См.: Теория и методика социальной работы / Под ред. В. И. Жукова. М., 1994. Ч. 2. 192 с.

медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию¹.

Финансовой основой системы обязательного социального страхования являются соответствующие фонды, не входящие в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Средства этих фондов изъятию не подлежат и являются федеральной собственностью.

Источниками поступлений денежных средств в бюджеты обязательного социального страхования являются:

- 1) страховые взносы;
- 2) дотации и другие средства федерального бюджета, а также средства иных бюджетов в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
- 3) штрафные санкции и пеня;
- 4) денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам;
- 5) доходы от размещения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования;
- 6) иные поступления, не противоречащие законодательству РФ².

Основными доходами этих фондов являются страховые взносы. Их тарифы, т. е. размеры по отношению к начисленному заработку, устанавливаются законом, как и порядок уплаты взносов. Плательщиками взносов являются работодатели, а в Пенсионный фонд РФ — также наемные и некоторые другие работники. Тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование ежегодно устанавливаются федеральным законом. Размеры тарифов дифференцируются с учетом вероятности наступления социальных страховых рисков, а также возможности исполнения страховых обязательств.

В случае нехватки денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и иных расходов Правительство РФ при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматривает дотации финансовой системе социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить выплаты по обязательному социальному страхованию.

¹ Сборник законов РФ. 1999. №29. Ст. 3686.

² Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2001. С. 39.

Управление системой обязательного социального страхования осуществляет Правительство РФ в соответствии с Конституцией и законодательством РФ.

В России с начала 1990-х гг. в рамках системы обязательного социального страхования были созданы четыре фонда как самостоятельные кредитно-финансовые системы:

1. Пенсионный фонд РФ.
2. Фонд социального страхования РФ.
3. Государственный фонд занятости населения РФ¹.
4. Фонды обязательного медицинского страхования.

Кроме сбора средств за счет обязательного социального страхования, финансирование системы социального обеспечения осуществляется за счет государственных вложений, ассигнованных из бюджетных средств (федерального, республиканских и местных бюджетов).

Круг лиц, обеспечиваемых за счет бюджетных средств, охватывает следующие категории населения:

- во-первых, лиц, получающих обеспечение в связи с определенной общественно полезной деятельностью (в период которой они не подлежат обязательному социальному страхованию) при наступлении обстоятельств, признаваемых социально уважительными (это, например, военнослужащие, служащие органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, горноспасательных частей, налоговой полиции и др.);

¹ Государственный фонд занятости населения РФ образован в 1991 г. для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения. С 1 января 2001 г. деятельность фонда прекращена. Необходимость в фонде возникла с появлением в стране особой категории - безработных. Фонд формировался за счет: обязательных страховых взносов работодателей; обязательных страховых взносов работающих; ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Дополнительными источниками были добровольные взносы юридических и физических лиц, а также другие средства. Размер страховых взносов плательщиков в Фонд устанавливался законодательным органом по представлению Правительства РФ. Фонд занятости представлял собой двухуровневую систему, состоящую из федеральной части и фондов занятости, формируемых субъектами РФ и органами местного самоуправления. Средства Фонда направлялись на: программы активной политики занятости, в т. ч. на профессиональное обучение и консультирование; создание и сохранение рабочих мест; компенсационные выплаты и субсидии к заработной плате; организацию общественных работ; оплату проезда безработных в другие места; программы материальной поддержки безработных (пособия, материальная помощь, досрочная пенсия) и др. См.: <http://lib.mabico.ru/425.html>

• во-вторых, все население страны, пользующееся определенными видами социального обеспечения без какой-либо связи с трудом человека. К таким видам обеспечения относятся:

- 1) социальные пособия в связи с рождением ребенка;
- 2) ежемесячные пособия на ребенка до достижения им 16 (учащимся – 18) лет;
- 3) социальное пособие на погребение;
- 4) пособие по безработице гражданам, ищущим работу впервые или после длительного перерыва;
- 5) государственная социальная помощь;
- 6) компенсационные выплаты, предусмотренные законодательством (например, трудоспособным, неработающим гражданам, осуществляющим уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом; учащимся на питание; приемной семье на содержание детей и т. д.);
- 7) социальная помощь на дому одиноким пожилым гражданам и инвалидам I и II групп, нуждающимся в постороннем уходе;
- 8) полустационарное и полное стационарное обслуживание в учреждениях социального обслуживания;
- 9) профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов, обеспечение их средствами передвижения и транспортными средствами;
- 10) протезно-ортопедическая помощь, лекарственная помощь;
- 11) санаторно-курортное лечение пожилых граждан и инвалидов;
- 12) содержание детей в детских учреждениях;
- 13) различного рода льготы¹.

Указанные виды социального обеспечения предоставляются любому гражданину при наступлении обстоятельств, указанных в законодательстве, и независимо от того, получает он те или иные виды страхового обеспечения либо иные виды социального обеспечения за счет бюджетных средств или не получает.

На современном этапе в России достаточно четко обозначилась и третья форма финансирования системы социального обеспечения – смешанная. Для нее характерно то, что на социальное обеспечение некоторых категорий трудящихся (занятых особой деятельностью) государство в качестве финансового источника использует одновременно средства фонда социального страхования и бюджетные средства.

К кругу лиц, на которых распространяется смешанная форма социального обеспечения, относятся, например, судьи, прокурорские работники, государственные служащие, депутаты. Как и другие граждане, работающие по трудовому договору (контракту), они относятся к числу застрахованных и в качестве таковых получают все виды страхового

¹ Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2001. С. 44.

обеспечения в порядке обязательного социального страхования. В то же время, учитывая особую значимость их деятельности, государство вводит для них некоторые виды обеспечения за счет бюджетных средств: пенсионное обеспечение, а для судей — пожизненное денежное содержание; доплаты к пенсии; санаторно-курортное лечение; отдельные виды пособий.

Существующая система социальных служб включает в себя государственную, муниципальную и негосударственную службы. Все социальные службы ориентированы прежде всего на обеспечение нуждающихся лиц различными видами социальных услуг.

Социальные службы призваны реализовывать следующие функции:

а) функцию социальной помощи, которая включает в себя учет и выявление нуждающихся в помощи лиц, профилактику бедности и надомные услуги нуждающимся;

б) функцию консультирования, включающую консультации специалистов по различным вопросам, касающимся социальных аспектов;

в) функцию информирования населения, изучения и прогнозирования социальных нужд;

г) функцию участия, которая предусматривает разработку чрезвычайных программ и помощь по преодолению последствий стихийных бедствий и социальных конфликтов.

Современная система социального обеспечения в Российской Федерации строится на основе следующих принципов:

- принципа приоритета государственных начал в организации социальной службы и гарантировании прав граждан на получение социальных услуг;

- принципа опоры на общественное участие;

- принципа территориальности;

- принципа информированности, означающего право на сбор информации и сведений, необходимых социальным службам для выполнения их функций.

В настоящее время управление социальной службой осуществляется федеральными, региональными и местными органами социальной защиты населения. Эту работу они проводят совместно с органами здравоохранения, народного образования, культуры, физической культуры и спорта, правоохранительными органами, государственными службами по делам молодежи и занятости и иными органами управления, а также с общественными, религиозными, благотворительными организациями и фондами.

Конституция РФ относит правовое регулирование отношений в сфере социального обеспечения к совместной компетенции органов федеральной власти и субъектов Федерации. Реализуя свое право на регу-

лирование указанных отношений, субъекты РФ принимают собственные законы и другие акты, которые не могут понизить федеральный уровень стандарта в социальном обеспечении. Региональные органы власти и управления могут принимать дополнительные меры по социальному обеспечению населения на уровне субъекта РФ за счет собственных финансовых источников. При этом круг лиц, пользующихся дополнительными мерами социальной защиты, виды такой защиты и органы, которые ее предоставляют, определяются самими субъектами РФ.

Кроме того, дополнительные меры социального обеспечения могут приниматься и на местном уровне – органами муниципальной власти, субъектами социально-партнерских соглашений (например, профсоюзами), коллективного договора. Эти органы и субъекты определяют способ аккумуляции финансовых средств, круг лиц, для которых предусматриваются меры дополнительной социальной поддержки, виды такой поддержки и способы ее предоставления.

На современном этапе формы социального обеспечения, принимаемые на местном уровне, приобретают особое значение, ибо именно они максимально приближены к человеку и могут своевременно реагировать на все социальные риски локального (местного) характера.

Глава 5. Этнокультурная безопасность: понятие, проблемы и приоритеты обеспечения

5.1. Понятие «этнокультурная безопасность»: подходы к определению

Выделяя понятие «этнокультурная безопасность», необходимо выяснить содержание одного из основных понятий, выражающего его специфику, – это понятие «этнос».

Понятие «этнос» имеет различные определения. Рассматривая данное понятие в связи с этнокультурными процессами, наиболее адекватным видится использование такого определения, которое учитывало бы многообразные характеристики этноса. Подобное определение содержится в работах отечественного исследователя *Л. Н. Гумилева*. Он определяет этнос как коллектив людей, имеющий свою оригинальную внутреннюю структуру, собственный стереотип поведения. Условиями формирования данных оригинальных черт у каждого этноса являются, прежде всего различия ландшафта, климатических условий, в рамках которых он формируется. Этнические различия, по мнению *Л. Н. Гумилева*, не мыслятся, а ощущаются по принципу «это мы, а все прочие – иные».

Кроме понятия «этнос», существуют и другие понятия, характеризующие этническую общность людей, – это понятия «суперэтнос» и «субэтнос». Как указывает *Л. Н. Гумилев*, «этноты, возникшие в одном регионе, в одну эпоху, а тем самым от одного импульса ...называются суперэтническими целостностями. Они часто образуют мозаику типов, культур, политических образований. Каждый этнос, в свою очередь, включает в себя субэтносы – мелкие группы, отличающиеся друг от друга иногда языком, иногда религией, иногда родом занятий, но всегда стереотипом поведения. Этноты (члены одного суперэтноса) не всегда похожи один на другой, но всегда ближе друг к другу, чем к этносам других суперэтносов, как по ментальности, так и по поведению. Таковы этноты – нации романо-германского мира: немцы, французы, англичане, итальянцы, поляки, чехи, шведы и испанцы. Они – целостность по отношению к представителям «мусульманского мира»: арабам, персам, тюркам, берберам и туарегам или этносам Евразии: русским, татарам, якутам»¹.

В последние годы значительно вырос интерес отечественных и зарубежных исследователей к разработке различных проблем в области

¹ Гумилев Л. Н. Заметки последнего евразийца. // Наше наследие. 1991. №3. С.20.

обеспечения безопасности личности, общества и государства. Однако, как отмечают авторы коллективного фундаментального труда «Миграция и безопасность в России» (М.: Интердиалект, 2000.) С. Панарин и Г. Витковская, этнокультурный аспект понятия «безопасность» вплоть до недавнего времени был обделен необходимым исследовательским вниманием. Даже то обстоятельство, что в современном мире одним из важнейших источников формирования угроз для личности, группы, государства, региона, мира является межэтническое противостояние, либо прямо провоцируемое, либо усугубляемое столкновением разных ценностных систем, странным образом не способствовало росту внимания к этнокультурной безопасности, причем такое положение характерно не только для России и не только для сторонников концепции национальной безопасности. Теоретики концепции общей безопасности также недостаточно учитывают значение безопасности этнокультурной идентичности.

В настоящее время сформулировано несколько возможных подходов к определению понятия «**этнокультурная безопасность**».

В частности, современные отечественные исследователи Л. С. Перепелкин и В. Г. Стельмах, ориентируясь на социокультурный подход в определении понятия «этнокультурная безопасность», обращают внимание на проблемы взаимодействия представителей разных этнокультурных групп, проживающих в рамках Российской Федерации. С точки зрения исследовательской позиции этих авторов, **этнокультурная безопасность** – это сфера устойчивого функционирования и воспроизводства культур всех национальных групп, проживающих в рамках того или иного государства, вкупе с возможностью их участия в свободном взаимообмене культурными ценностями и сохранения их членами своей этнической идентичности. При этом особое внимание обращается на группы факторов социокультурного порядка, повышающие риски в означенной области – это демографические процессы, неконтролируемые миграционные потоки и «этнический ренессанс» (активация в современных условиях этнического/этноконфессионального сознания жителей страны).

Снижение рисков в ходе межэтнического обмена и культурного взаимодействия рассматриваются ими через возможность организации системного управления этнокультурными процессами, осуществляемого не только самим обществом через систему гражданских институтов, но и государственными структурами, ответственными за урегулирование межэтнических конфликтов в рамках идеологии толерантности¹.

¹ См.: Перепелкин Л. С., Стельмах В. Г. Этнокультурная безопасность России: общественные вызовы и государственная политика // Общественные науки и современность. 2003. № 3. С. 107-121.

Другой подход в процессе формулировки и обоснования содержания понятия «этнокультурная безопасность» демонстрирует один из авторов монографии «Миграция и безопасность в России» (М.: Интердиалект, 2000.) – *С. Панарин*. Он опирается на уже существующие трактовки категории «безопасность» применительно к другим социальным сферам, а также на некоторые общие подходы, характерные для антропологии, социологии и конфликтологии.

С. Панарин исходит из следующего определения понятия «безопасность»: **безопасность** – это состояние устойчивого функционирования и воспроизводства социального объекта/субъекта, поддерживаемое с помощью особой институциональной среды. При этом под «воспроизводством» понимается повторение во времени и пространстве, в последовательности поколений структурных, функциональных и семантических характеристик социального объекта/субъекта, взятых в их динамических связях с окружением.

С точки зрения *С. Панарины*, важнейшим аспектом в понимании этнокультурной безопасности является этнокультурная идентичность, которая, как правило, базируется на устойчивых и воспроизводимых культурных комплексах. Любая страна и любой регион имеют своеобразную структуру населения, характеризуемую специфическими демографическими, образовательными, квалификационными и этнокультурными параметрами. В этой связи отмечается, что культура, в том числе и в этническом (национальном) варианте, выступает в качестве одной из важнейших областей жизнедеятельности.

Солидаризуясь с одним из известных социально-антропологических определений понятия «культура», предложенным *К. Клакхоном*, согласно которому под культурой понимается целостный образ жизни людей, социальное наследие, которое индивид получает от своей группы¹, *С. Панарин* подчеркивает, что в реальной жизни культура существует в своих локальных, т. е. этнических, формах. Нарушение этнокультурного воспроизводства может привести группу к таким негативным явлениям, как психологическая дезориентация, распространение девиантных форм поведения, социальная маргинализация и т. д. Что, в свою очередь, угрожает этнокультурной идентичности.

Примером подобного нарушения в России является ситуация с некоторыми кризисными этносами, к которым причисляется аборигенное население Севера². В результате колонизации и индустриализации ряда

¹ Клакхон К. М. Зеркало для человека: Введение в антропологию. СПб.: Евразия, 1998. С. 38.

² См., например: Бабаков В. Г. Кризисные этносы. М.: ИФРАН, 1993; Вахтин Н. Коренное население Крайнего Севера Российской Федерации. СПб.: Изд-во Европ. дома, 1993; Мастюгина Т. М., Стельмах В. Г. Малые народы Севера и Дальнего

субарктических и таежных территорий Российской Федерации проживающие здесь малочисленные народы (ненцы, ханты, манси, нганасаны и др.) столкнулись с серьезными трудностями при воспроизводстве своего образа жизни. Это было вызвано как исключением из традиционного хозяйственного оборота ряда необходимых для него земель, так и неадекватной государственной политикой, нацеленной на скорейшую интеграцию этих этнических групп в индустриальное общество. В результате этих процессов этнические культуры сильно деградировали. Лишь около половины представителей этих народов сохранили родные языки. Широкое распространение получили различные «социальные болезни»: алкоголизм, преступность, разрушение семейных устоев. У других народов, более крупных и экономически развитых, обладающих сложной социальной структурой, подобные процессы имеют несколько иную конфигурацию.

В современном мире этнокультурная идентичность находится под защитой международного права. Признано, что этнокультурное разнообразие мира лежит в основе развития человечества. Международное сообщество берет на себя обязательства по поддержанию этнокультурной специфики, особенно специфики меньшинств. Это четко сформулировано в Парижской хартии для новой Европы: «Исполненные решимости способствовать богатому вкладу национальных меньшинств в жизнь наших обществ, мы обязуемся и впредь улучшать их положение. Мы вновь подтверждаем нашу глубокую убежденность в том, что... мир, справедливость, стабильность и демократия требуют того, чтобы этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств была защищена и чтобы создавались условия для поощрения этой самобытности. <...> Мы признаем далее, что права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны полностью уважаться как часть всеобщих прав человека¹».

Пример деградации культуры аборигенных народов является достаточно редким случаем для современного общества. Ныне этническая культура преобразуется, как правило, в национальную форму, в которой господствуют письменные и профессиональные формы, а некоторые традиционные черты сохраняются лишь в качестве «фольклоризмов».

Как отмечает английский антрополог *Э. Геллнер*, индустриальное общество способно воспроизводиться только как целостность. Жизнедеятельность индивидов и отдельных малых групп находится в жесткой

Востока: Основы правового статуса в свете принципов международного права и зарубежного опыта // Рос. бюл. по правам человека / Проект. группа по правам человека. 1994. Вып. 4. С. 156-171.

¹ Парижская Хартия для новой Европы // Общеввропейская встреча в верхах. Париж, 19-21 ноября 1990 г.: Документы и материалы. М.: Политиздат, 1991. С. 10-11.

зависимости от воспроизводственных процессов в рамках всей страны. Культура теперь – это необходимая общая среда, только внутри которой члены общества могут дышать, говорить и творить; значит, это должна быть единая культура. Такая культура должна рассматриваться как интегральная сфера обеспечения безопасности всех социальных объектов. И только государство, как полагает Э. Геллнер, имеет возможность следить за ее эффективным воспроизводством¹.

В полиэтнических странах с федеративным устройством, к которым относится и Российская Федерация, могут сосуществовать несколько национальных культур. Каждая из них может и должна служить объектом внимания государства в целом и соответствующего субъекта Федерации. Необходима практика соблюдения паритета в этнокультурной сфере, а также правовая база, в соответствии с которой этнические группы разделяются по статусам «народа» или «меньшинства». В соответствии с ней государству вменяется в обязанность охранительная деятельность по отношению к культурам народов и меньшинств в рамках национально-культурной автономии. В такой ситуации обеспечение этнокультурной безопасности становится одним из главных и актуальных аспектов безопасности. Это вовсе не означает, что степень безопасности культуры того или иного народа определяется степенью его культурной самоизоляции. Этническая культура изменчива, в том числе и за счет внешних заимствований (процессов аккультурации). Взаимодействие, взаимовлияние и взаимообогащение этнических культур, обмен культурными достижениями выступают в качестве неперемennого условия культурного процесса, развития человечества².

Культура имеет целостный, системный характер. Трансформация ее отдельных элементов (например, переход большинства или всех носителей данной культуры на другой язык, как это было с шотландцами, ирландцами, в значительной мере с евреями), особенно происходившая в течение длительного периода времени, не обязательно несет для этнической группы только негативные социальные последствия, разрушает ее этнокультурную идентичность. В этой ситуации важным является вопрос о том, как организовать такое сосуществование этнических групп и их культур на одной территории, чтобы культурный обмен не препятствовал этнокультурному воспроизводству и не порождал болезненных социальных отклонений.

В большинстве регионов мира сосуществование этнических групп имеет исторически обусловленный характер и потому не несет угрозы для их культур. Тут сказывается феномен исторически выработавшейся

¹ См.: Геллнер Э. Нации и национализм. М.: Прогресс, 1991. С. 78 - 93.

² См.: Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология // Социально-экономический журнал 1994. № 1. С. 16 - 17.

оптимальной межэтнической дистанции: не препятствуя межгрупповому взаимодействию, она в то же время обеспечивает целостность и эффективное воспроизводство этнических культур, сохранение этнокультурной идентичности¹.

Однако в условиях современного мира, интенсивных миграционных процессов чрезвычайной изменчивостью характеризуется этническая структура отдельных регионов. Она меняется в силу воздействия ряда причин. Во-первых, из-за разницы в темпах естественного прироста соседствующих групп. Во-вторых, под влиянием этнических миграций, особенно если они разворачиваются в сжатые сроки. Миграции быстро меняют этническую структуру населения и, таким образом, размыывают устоявшуюся систему межэтнических дистанций. Захлестываемые миграционной волной этнические группы сталкиваются с перспективой ассимиляции – утери идентичности, растворения в составе групп, мощно пополняемых миграцией. В итоге миграционные процессы могут создавать и часто создают на деле угрозы этнокультурной безопасности.

Вместе с тем следует учитывать, что миграция – неизбежное условие существования социальной среды. В противоположность миграции этнокультурная изоляция (т. е. отсутствие межэтнических контактов) также является средовым фактором, и чаще всего негативным. Поэтому при решении вопроса об этнокультурной безопасности в условиях активных миграционных процессов не стоит уповать на их полное пресечение. Решение лежит в иной плоскости – в том, чтобы найти средства поддержания оптимальных межэтнических дистанций в условиях ускоренной трансформации этнической структуры. Тогда будет обеспечено и адекватное функционирование этнических культур.

Еще одним аспектом, который может оказать свое влияние на межэтническое взаимодействие, являются особенности групповой психологии. Здесь важно обратить внимание на два феномена – **этноцентризма и стереотипизации**.

Феномен **этноцентризма**, присущий групповому самосознанию, выявил американский антрополог *У. Саммер*. Он определяет этноцентризм как свойство воспринимать и оценивать жизненные явления сквозь призму традиций и ценностей собственной этнической группы. Этноцентризм отражает как отношения внутри самой группы, так и ее отношения с другими. Об этноцентризме говорят только при наличии

¹ См.: Деметрадзе М. Р. Межэтническая дистанция: постановка проблемы. М.: РИК, 1998. С. 1 - 38; Деметрадзе М. Р. Межэтническая дистанция на Кавказе: теоретический и эмпирический анализ. М.: РИК, 1998. С. 1 - 79; Деметрадзе М. Р., Перепелкин Л. С. Политический фактор оптимизации межэтнической дистанции в Кавказском регионе (проблема организации этносоциального пространства). М.: РИК, 1998. С. 1 - 66.

двух его составляющих: во-первых, признания своей группы эталонной, референтной для оценки других этносов (что выражается во внутригрупповой сплоченности, солидарности, уважении внутригрупповых норм), во-вторых, признания других групп худшими (что ведет к проявлению враждебности, недоверия и презрения к ним).

Явление **стереотипизации** представляет собой формирование упрощенных, схематизированных, часто искаженных представлений о каком-либо социальном субъекте/объекте (в данном случае – об этнической группе или ее представителе), о его моральных, умственных, физических качествах. Стереотипизация особенно характерна для обыденного сознания. Стереотипы представляют собой результат обобщения ограниченного личного опыта индивида и предвзятых представлений, принятых в этнической общности, к которой он принадлежит. Как правило, стереотипы складываются в условиях дефицита информации и фиксируют лишь некоторые - не всегда существенные, но почти всегда устойчивые - черты социального объекта.

Понятие **«социальный стереотип»** впервые было введено в употребление *У. Липпманом* в 1922 г. В настоящее время имеет место несколько интерпретаций понятия «социальный стереотип».

Современный западный исследователь *Г. Тэджфел* суммировал выводы относительно социального стереотипа в шести основных положениях:

1) люди с легкостью проявляют готовность характеризовать обширные человеческие группы недифференцированными, грубыми, пристрастными признаками;

2) такая категоризация (т.е. характеристика с использованием грубых пристрастных признаков) стремится оставаться совершенно стабильной в течение очень длительного периода времени;

3) социальные стереотипы в некоторой степени могут изменяться в зависимости от социальных, политических или экономических изменений, но этот процесс происходит крайне медленно;

4) социальные стереотипы становятся более отчетливыми и враждебными, когда возникает социальная напряженность между группами;

5) социальные стереотипы усваиваются очень рано и используются детьми задолго до возникновения ясных представлений о тех группах, к которым они относятся;

6) социальные стереотипы не представляют большой проблемы, когда не существует явной враждебности в отношениях групп, но их в высшей степени трудно модифицировать и управлять ими в условиях значительной напряженности и конфликта.

Этнический стереотип – наиболее часто встречающаяся разновидность социальных стереотипов. Это обусловлено рядом причин:

1) яркостью, отчетливостью, широкой представленностью в общественном и индивидуальном сознании;

2) разнообразием проявлений в практической деятельности людей.

Этноцентризм и стереотипизация опыта межэтнического взаимодействия могут порождать различного рода фобии, всегда свойственные социальной психологии этнической группы. Это порождает субъективную почву для того, чтобы в результате миграции возникла напряженность в этнокультурной сфере. Но миграция порождает и объективные причины возникновения межэтнического недоверия, иногда доходящего до вражды, и приводимая ниже модель учитывает, что угрозы для этнокультурного воспроизводства контактирующих групп создаются обеими этими составляющими. Вместе они могут порождать явление, названное «мигрантофобией»¹; оно означает, что между местным и пришлым населением воздвигаются социальные и психологические барьеры, замедляющие интеграцию.

Подытоживая сказанное вслед за С. Панариным, можно выдвинуть еще одно из возможных определений понятия «этнокультурная безопасность»: **этнокультурная безопасность** – это состояние устойчивого функционирования и целостного воспроизводства культур основных социальных субъектов/объектов и их этнокультурной идентичности при свободном взаимообмене между ними культурными навыками.

Этнокультурная безопасность обеспечивается при помощи прогноза этнокультурных процессов в рамках страны или региона, в том числе с учетом разделяемой системы ценностей, и поддерживается за счет реализации этнокультурных прав индивидов, этнических групп, а также институционализированной государственной внутренней (федеративной, региональной, национально-культурной, миграционной, социальной) и внешней политики.

5.2. Этнические миграции как угроза этнокультурной безопасности России

Рассматривая этнические миграции в России как угрозу ее этнокультурной безопасности, прежде всего, необходимо обратиться к выяснению сущности данного явления.

С точки зрения современного отечественного исследователя *С. Панарина*, **этническая миграция** – это совокупность миграционных потоков, в каждом из которых численно преобладают люди с общей (или близкой) этнической самоидентификацией, перемещающиеся из одного

¹ Витковская Г. С. Вынужденная миграция и мигрантофобия в России // Нетерпимость в России: старые и новые фобии / Под ред. Г. Витковской, А. Малашенко; Моск. Центр Карнеги. М., 1999. С. 151-191.

этнокультурного ареала в другой, самоотчуждающиеся от отпускающего либо принимающего общества и / или отчуждаемые одним из них, а то и обоими вместе¹.

Отличительной особенностью предлагаемого определения является выделение не только общей (близкой) этнической идентификации среди мигрантов и пересечение границ этнокультурных ареалов, но и особого (агрессивного или, в лучшем случае, индифферентного) отношения общества в рамках национальных государств к потенциальным или реальным мигрантам – представителям того или иного этноса. Исходной точкой зарождения подобных отношений, по мнению *С. Панарина*, является потребность человека в безопасности, потребность быть признанным человеком, иметь права, которая реализуется посредством социальной защиты «со стороны общностей разного ранга, обладающих разными по своему происхождению, силе и диапазону действия институтами, которые непосредственно и реализуют функцию защиты»². В качестве общностей, способных обеспечить реализацию данного права, выступают прежде всего те, к которым человек может уверенно апеллировать в силу своей идентичности с ними по тем или иным признакам.

В этой связи можно указать на то, что общность, выступающая в качестве гаранта, может быть как **соразмерной** человеку (т. е. доступной для прямой апелляции отдельного индивида ко всем членам общности), так и **несоразмерной** (т. е. недоступной во всей своей целостности для прямой апелляции к ней индивида). В качестве соразмерных человеку общностей выступают семья, род, клан, племя, землячество, с которыми он разделяет конкретные признаки идентичности в силу самого факта рождения в ней. Несоразмерные человеку общности, такие, как класс, народ, нация, государство, также способны предоставить человеку гарантии безопасности, обеспечить его защиту, но не в силу кровнородственных отношений, а под влиянием норм поведения, взаимоотношений между членами общности, которые существуют в виде ценностей, символов, обычаев, представлений и фиксируют права человека – члена данной общности, в т.ч. и право на защиту. Но, как отмечает *С. Панарин*, как частична в этом случае мера идентичности, так частична и защитная сила³.

Для того чтобы человек мог бы в полной мере обеспечить доступ к получению права на безопасность, он должен заботиться не только о

¹ См.: Панарин С. Этническая миграция в постсоветском пространстве // В движении добровольном и вынужденном. Постсоветская миграция в Евразии. М., 1999. С. 46.

² Там же. С. 50.

³ Панарин С. Этническая миграция в постсоветском пространстве // В движении добровольном и вынужденном. Постсоветская миграция в Евразии. М., 1999. С. 51.

своей безопасности, но и групповой идентичности, групповой безопасности. Созвучность малой индивидуальной идентичности большой групповой является основным условием признания и защиты личности общностью. Человек испытывает органичную потребность в безопасности идентичности как своих индивидуальных качеств, так и качеств, которые не составляют его личное достояние, но в некоторых пределах разделяются им с общностями, к которым он принадлежит. В их число входит и этническая общность.

Стремление к безопасности групповой идентичности, и в особенности к безопасности этнокультурной идентичности, во многом аналогично стремлению к безопасности, характерному для национального государства. Многие национальные государства посредством ревностного отстаивания этнокультурной идентичности стремятся продемонстрировать заботу о безопасности своих граждан. Однако подобный способ обеспечения безопасности все чаще становится, наоборот, источником угрозы безопасности личности и общности, подрывает региональную и международную безопасность. За заботой о безопасности идентичности в ряде случаев скрывается беспокойство о сохранности этнокультурного наследия, которое служит средством для реализации националистических политических планов или для обоснования недемократических моделей политического устройства. В этом случае ревностно отстаиваемая идентичность приравнивается к ограниченной части культурно-исторического наследия или вовсе фальсифицируется.

Потребность в этнокультурной безопасности остро ощущается не везде, а главным образом в тех регионах мира, где процессы национально-государственного строительства, формирования нации и становления гражданского общества еще не вышли на завершающую стадию. К числу таких регионов относится и пространство бывшего СССР.

В странах–наследницах СССР проблема безопасности этнокультурной идентичности не решена не только для этнических меньшинств, но и для титульного большинства. Угроза их идентичности проявляется тройным образом:

- 1) в виде угрозы прямого устранения меньшинств — путем их физического истребления (таков, например, опыт месхетинских турок), открытого насильственного изгнания (опыт азербайджанцев Армении) или скрытого, но активного выдавливания за пределы национальной территории (опыт русских в Азербайджане);

- 2) в виде постепенно реализующейся угрозы социального принижения меньшинств вследствие непредоставления им гражданства (опыт русских в Эстонии и Латвии), утраты доступа к престижным видам деятельности (опыт всех меньшинств без исключения), отрицания, замал-

чивания или искажения их вклада в историю и культуру титульных этноареалов (опыт русских в Центральной Азии, татар в Башкортостане);

3) в виде угрозы поглощения меньшинств в результате принятия властью и поддержки титульным большинством курса на их ассимиляцию (опыт мингрелов в Грузии, таджиков в Узбекистане и т. д.).

Основываясь на признаке этнокультурного тождества/различия между ареалами, в которых располагаются пункты выбытия и пункты прибытия миграционных потоков, отечественный исследователь *С. Панарин* выдвигает следующую **классификацию типов этнической миграции**:

- 1) **миграция в пределах своего этнокультурного ареала;**
- 2) **движение из чужого этнокультурного ареала в свой;**
- 3) **движение из своего ареала в чужой;**
- 4) **перемещение мигрантов из чужого для них ареала опять-таки в чужой.**

По последовательности каждый из этих типов этнических миграционных перемещений распадается на две стадии: стадию причин и стадию следствий; в пространственном отношении распределяется между двумя полюсами перемещений: полюсом выбытия и полюсом прибытия, а по обстоятельствам выезда/въезда подразделяется на недобровольные и добровольные перемещения¹.

Модель *С. Панарина* позволяет достаточно

четко обозначить мотивационное различие между **недобровольными и добровольными перемещениями** этнических мигрантов. При недобровольной миграции мотивы принятия решения на миграцию в основном негативные, человек стремится уйти от обстоятельств, грозящих подорвать экономические основы его безопасности, сузить социальные пределы безопасности и т. д. При добровольной миграции мотивы большей частью позитивные, мигрант хочет раздвинуть границы ранее достигнутой безопасности, обеспечить те ее аспекты, которые прежде были неактуальны или вообще не осознавались.

Чаще всего в мотивах миграции обнаруживается связь не с одним, а с несколькими аспектами безопасности, и люди могут мигрировать под влиянием других причин, например для получения образования. Но вместе с тем этнокультурный аспект оказывает влияние на большую часть миграций населения. Он имеет место при трех типах миграционных перемещений из четырех, обозначенных выше (хотя и на разных стадиях и полюсах).

¹ См.: Панарин С. Этническая миграция в постсоветском пространстве // В движении добровольном и вынужденном. Постсоветская миграция в Евразии. М., 1999. С. 54.

Этническая миграция не сводится только к недобровольной миграции. Ее поток захватывает как недобровольных, так и добровольных мигрантов, при этом первые утрачивают безопасность идентичности на полюсе выбытия и это обстоятельство составляет глубинную причину преобладания у них установки на выезд. Для вторых, наоборот, проблема этнокультурной безопасности возникает лишь в полюсе прибытия. Она предстает в виде побочного следствия этнически не мотивированных миграционных решений. В обоих случаях угроза безопасности, возникающая на обоих полюсах пространства перемещений, воплощается в «чужаках» — людях не нашего облика, не нашей крови, культуры, национальности и проч.

Кроме того, есть некоторые различия и в восприятии недобровольных и добровольных этнических мигрантов, их старой и новой средой:

- при движении от одних чужих к другим чужим мигрантов могут считать источником опасности по месту выезда или по месту въезда (либо в обоих местах сразу);

- при переселении от своих к чужим неудовольствия на полюсе выбытия практически нет, его вызывает только сам факт миграции, а не конкретные мигранты. На противоположном полюсе часто встречается восприятие иноэтнических пришельцев в качестве источника угрозы, опасности;

- при перемещениях от чужих к своим отпускающее общество видит для себя угрозу не в конкретных покидающих его людях, а в меньшинстве, к которому те принадлежат. Более того, у большинства людей отношение к исходу «чужаков» из меньшинства может быть вполне положительным в связи с ожиданием очевидных выгод от их отъезда, с укреплением своей безопасности за счет освобождаемых вторыми квартир, рабочих мест и начальственных постов. И хотя принимающее общество, напротив, может горячо сочувствовать меньшинству, вынужденному мигрировать, но не всегда готово достойно встречать самих мигрантов. Однако если конкретные переселенцы, попадающие к своим, воспринимаются теми негативно, то основная причина состоит по преимуществу не в этнической инаковости, а в конкуренции на рынке труда и в тех особенностях облика и поведения мигрантов, которые обусловлены длительным пребыванием внутри чужого этнокультурного ареала.

Обратимся теперь к рассмотрению конкретных угроз этнокультурной безопасности в России, связанных с миграционным движением населения.

Нынешние проблемы этнокультурной безопасности в стране были в значительной мере predeterminedены миграционными процессами, разворачивавшимися в советское время. XX в. стал для России периодом ин-

тенсивных миграционных перемещений населения, вызванных к жизни рядом причин: войнами, индустриализацией и урбанизацией; освоением слабозаселенных территорий; мобилизационным характером экономической системы; авторитарным типом политической власти, часто прибегавшей к массовым депортациям людей по социальному и этническому признакам. Основные миграционные потоки шли из села в город, из европейской части страны в азиатскую, из центра на периферию, из русских регионов в инациональные. Одновременно развивались переселенческие процессы в Россию, так что к 1980-м гг. здесь сформировались значительные диаспоры титульных народов союзных республик.

Внутреннее миграционное движение населения России в течение XVI – XX вв. привело к тому, что к началу XX в. в России доминировал «анклавный¹» тип расселения этнических групп, и русская миграция, как правило, огибала этнические ареалы других народов России. После десятилетий советской миграции значительная часть этнических групп оказалась в ситуации численного меньшинства на своих титульных территориях. По данным Всесоюзной переписи 1989 г., в большинстве оно было лишь в 7 из 31 российской автономии: в Чувашии, Дагестане, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Туве, Чечено-Ингушетии, Агинско-Бурятском и Коми-Пермяцком автономных округах².

Изменение этнодемографической структуры в России в XX в. происходило быстрыми темпами (на протяжении жизни одного-двух поколений) и при этом накладывалось на модернизационные процессы, в ходе которых формировались этнические элиты и идеологии этнического национализма. Следствием миграций стало образование довольно крупных диаспор, главным образом в городах.

Хотя миграционные процессы создали определенные неудобства для воспроизводства этнических культур, привели к несоответствию между официальным и реальным статусами многих народов, тем не менее, этнокультурные деформации не были значительными, а значительная часть народов России, по крайней мере в период с 1926 по 1989 гг., ориентировалась на национальные языки³. Исключение составили две группы народов, к концу 1980-х гг. владевших национальным языком на

¹ Понятия анклав и эксклав используются в региональной экономике, политической географии, геополитике. Они обозначают территориально разобщенный участок какого-либо таксона (территориальной единицы), если он не претендует на самостоятельное признание. Таксон получает наименование эксклав по отношению к материнскому таксону (например, Калининградская область по отношению к России — материнскому таксону), а по отношению к окружающей его территории — анклав (Калининградская область, но уже по отношению к Польше и Литве, а не России).

² Национальный состав населения СССР: По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 34 - 77.

³ Там же. С. 20-141.

уровне 50 % общей их численности и даже ниже. Это, во-первых, аборигенные народы – вепсы, карелы, ижорцы, финны, многие народы Севера. Они были слишком малочисленны и распылены, чтобы угрозы их этнокультурной безопасности воспринимались на уровне государственной власти как политически дестабилизирующий фактор⁴. Большинство из них не отражалось даже в переписях населения, официально как бы не существовало. Во-вторых, сильно диаспоризированные или социально ущемленные народы, не получившие поэтому от советской власти «ресурса» в виде собственной автономии (ни территориальной, ни национально-культурной), — поляки, немцы, а также корейцы, греки, болгары.

Проблема этнокультурного воспроизводства остро стояла и перед городскими диаспорами титульных народов России. Не случайно в среде этих диаспор с их относительно высоким уровнем образования были инициированы процессы национально-культурного возрождения, воспитывались активисты этнонациональных движений.

Особый случай с точки зрения этнокультурной безопасности представляют так называемые наказанные народы — этнические группы, подвергнувшиеся депортациям в период с 1938 г. по начало 1950-х гг. Значительная часть современных межэтнических конфликтов на территории Российской Федерации и стран СНГ связана именно с ними. Не решена проблема их всесторонней реабилитации. Места прежнего проживания, куда они возвращались из ссылки, часто оказывались занятыми другими этническими группами. Возникли и вопросы о спорных территориях, поменявших свой статус. Это, например, Пригородный район Северной Осетии или Ауховский (Новолакский) район Дагестана.

В некоторых случаях основа для конфликтов была создана еще раньше, при произвольном проведении административных границ между автономиями или автономиями и областями России. Например, при образовании Башкирской советской республики в нее был включен Уфимский уезд с его преимущественно небашкирским населением. В результате был создан повод для нынешних территориальных претензий к республике со стороны татарских националистов, а титульный народ, башкиры, отодвинулся на третье место по численности, уступив русским и татарам.

Вследствие жесткой централизации политической власти в СССР совокупность угроз этнокультурной безопасности в стране приобрела «отложенный» характер. Реализовываться она начала лишь по мере ослабления союзного центра, с конца 1980-х гг. То есть почти с того

⁴ Права и статус национальных меньшинств в бывшем СССР / Под ред. И. Л. Бабич, С. В. Соколовского; Ин-т этнологии и антропологии РАН. М., 1993. С. 182-198.

самого времени, когда свою лепту в эти угрозы стала вносить постсоветская миграция.

Рассматривая процессы этнической миграции на территории России, проходившие в течение 1990-х – начала 2000-х гг., необходимо отметить, что большинство мигрантов из постсоветских стран в Россию в течение 1990-х гг. XX в. составляли русские. Их доля в нетто-миграции постепенно падала: с 76 в 1993 до 67 % в 1994; с 63 в 1995 до 60–61 % в 1996–1998 гг. и 57 % в 1999 г. Некоторую долю этнических мигрантов составляли и представители других российских народов: татар, башкир, мордвы и проч. Например, в 1999 г. значительное число мигрантов из Средней Азии составляли татары (около 7 % из Киргизии и Туркмении, 10 % из Таджикистана, 15 % из Узбекистана), а всего в течение 1999 г. они обеспечили 10 % миграционного прироста. Около 1/4 прироста было получено за счет титульных народов стран СНГ и Балтии. Кроме того, в Россию выезжают и представители ранее депортированных народов – немцы (в основном из Казахстана), корейцы (большинство из Узбекистана и Казахстана), греки (главным образом из Грузии), их доля в нетто-миграции составила 1,8; 0,94 и 0,38 % соответственно.

Если рассмотреть структуру этнической миграции в течение 1990-х – начала 2000-х гг. в зависимости от страны выезда, то предстанет следующая картина:

1) из стран Балтии миграционные потоки почти полностью состояли из русских и частично из украинцев (около 10 %);

2) из Казахстана, Киргизии, Туркмении, Узбекистана и Украины в потоках мигрантов русские составляют около 2/3, из Молдавии – 1/2;

3) из закавказских стран выезжают в основном коренные народы. Например, поток мигрантов из Армении в Россию более чем на 80 % состоял из армян, из Азербайджана – наполовину из азербайджанцев (54 % в 1999 г.), армян (14 %) и только на 1/4 из русских, из Грузии – почти на 60 % из грузин, армян, осетин (примерно в равной пропорции) и на 1/4 из русских;

4) из Таджикистана коренные этносы также представляли значительную часть (34 % – таджики и узбеки), что во многом было связано с беспокойной обстановкой как в Афганистане, так и внутри страны. Русские в этом потоке в последние 3 года в меньшинстве (в 1999 г. – 41 %).

Если рассматривать этническую миграцию в количественном плане, то среди титульных народов стран СНГ первыми по величине притока в Россию являются украинцы. Но при этом большую часть чистого прироста украинцев дает Казахстан и только 1/3 (1998) или 1/4 (1999) – Украина. Что касается других народов, то представление о масштабах их миграционного движения в Россию дает табл. 4.

Таблица 4

**Нетто-миграция из стран СНГ и Балтии в Россию по националь-
ности. 1992–1999 гг., в тыс. человек**

Национальность	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего	355,7	553,8	914,6	612,2	439,8	443,3	361,8	237
русские	360,1	419,4	612,4	388,4	263,8	267,1	219,9	135,6
белорусы	-10,6	-5,9	10,1	6,3	3,2	3,8	2	-0,6
молдаване	-3	-	3,2	2	2,3	2,5	2	1,2
украинцы	-64,3	11	79,2	50,8	41,7	45,9	38,6	18,9
азербайджанцы	-2,9	4,7	13,1	15	17,1	14,3	10,8	8,2
армяне	23,6	42,7	60,7	45,9	34,4	23,7	19,8	16,6
грузины	0,4	6,1	12,5	9,9	7,1	5,3	3,6	3,1
киргизы	-2,1	-1	0,1	0,24	0,4	0,55	0,6	0,4
таджики	0,5	2,9	3,9	4,9	6	4,4	4,1	3

Окончание табл. 4

туркмены	-2,1	-1,2	-	0,4	1,2	0,9	0,5	0,3
узбеки	-2,9	0,3	3,7	3,9	3,2	3,2	2,9	2,1
казахи	-10,8	-6,8	1,1	2,9	3,4	6,8	5,2	2,7
латыши	-	0,3	0,5	0,34	0,21	0,18	0,1	0,1 ²
литовцы	-0,1	0,2	0,4	0,34	0,15	0,1	0,1	-
эстонцы	0,2	0,3	0,3	0,15	0,15	0,17	0,1	-
другие группы ¹	69,7	80,8	113,4	80,7	55,5	64,4	51,5	45,4

¹ Включая мигрантов, не указавших национальность.

² Литва и Латвия вместе.

С 1994 г. в Россию идет движение всех коренных народов бывших республик Союза. За 1994–1999 гг. в целом их чистый приток составил 710 тыс. человек, 1/4 суммарного притока. Большая часть из них – украинцы (39 %). Кроме того, весьма значительна доля армян (28 %) и азербайджанцев (11 %).

Падение уровня естественного прироста населения, характерное не только для России, но и практически для большинства стран бывшего Советского Союза (за исключением некоторых среднеазиатских республик – Узбекистана, Таджикистана), не позволяет надеяться на привлечение мигрантов из этих государств в Россию во всевозрастающих масштабах. Начиная с 1995 г., наблюдается устойчивое падение потока мигрантов из республик бывшего СССР в Россию (см. табл. 4).

Что касается внутренней миграции, то (по экспертным оценкам) она превосходит внешнюю в четыре раза¹. В течение 1990-х гг. продолжилась возвратная миграция русских и представителей других народов России в места традиционного проживания их предков из ряда регионов Севера и Сибири и из государств ближнего зарубежья. В это время появилась и новая категория мигрантов – беженцы и вынужденные переселенцы, а также трудовые и транзитные мигранты из конфликтных или депрессивных регионов как самой России, так и стран СНГ, Балтии и государств дальнего зарубежья. В настоящее время в эти миграционные потоки в Россию все более втягиваются представители титульных народов бывших союзных республик.

Какое влияние могут оказать данные миграционные процессы на складывание как реальных, так и потенциальных ситуаций, затрагивающих этнокультурную безопасность в России?

В связи с этим необходимо рассмотреть перемещения русского и иного российского населения. Это наиболее крупный поток в составе

¹ См.: Витковская Г. С. Десять лет вынужденных миграций в Россию // Население и общество. 1998. Ноябрь. № 32. С. 1-4; Регент Т. Проблемы регулирования миграционных процессов // Миграция. 1997. № 4. С. 1-4.

внешней миграции – на его долю приходится от 60 % до 80 % прироста населения России за счет миграции в нее из бывших союзных республик. Он же доминирует во внутренних миграциях.

В настоящее время Россия имеет положительное миграционное сальдо почти со всеми новыми независимыми государствами, но основной поток идет из стран Центральной Азии, особенно Казахстана, с Украины и из Закавказья. Эмиграционный потенциал этих государств еще достаточно велик. По оценке бывшей главы Федеральной миграционной службы *Т. Регент*, в 1998 г. он составлял 24 млн человек – представителей всех народов России, живущих за ее пределами. При этом основной потенциал сосредоточен сейчас в странах Центральной Азии (особенно в Казахстане) и оценивается разными экспертами в 4–5 млн человек.

Что касается внутрироссийских перемещений мигрантов этого потока, то различают две его части. Первую образовали беженцы и вынужденные переселенцы с территорий межэтнических конфликтов. Он был довольно значителен: так, на 12 апреля 1995 г. зарегистрировано 321 тыс. беженцев только из одной Чечни¹. Вторая часть представлена трудовыми мигрантами из депрессивных или неперспективных районов, преимущественно из регионов Севера и Дальнего Востока. По своей величине он в несколько раз превосходит первый. Основными принимающими регионами в обоих случаях являются Западная Сибирь и европейская часть страны (Северный Кавказ, Поволжье и Центральный район).

Перемещение в этнически родственную среду несет наименьший объем угроз для этнокультурной безопасности России и основных социальных субъектов/объектов, но и здесь существует ряд проблем. Прежде всего, это проблема оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, обустройства трудовых мигрантов. Неэффективное ее решение ведет к маргинализации больших групп населения, росту конфликтного фона в местах прибытия. Этому же способствует усиление конкуренции за рабочие места и повышение нагрузки на социально-культурную инфраструктуру. Пересечение потоков беженцев, вынужденных переселенцев и трудовых мигрантов из числа титульных народов стран СНГ, их оседание в одних и тех же регионах создает условия для роста ксенофобии, противоправных действий со стороны местных властей, развития межэтнической конфликтности. В этих условиях подлинно действенная миграционная политика должна регулировать различные потоки мигрантов, предотвращая их наложение друг на друга.

¹ Желудков А. Бедствие России – беженцы. Бедствие беженцев – нищета // Известия. 1995. 19 апр.

Миграция русских и представителей других народов России создает угрозы безопасности не только по месту прибытия мигрантов, но и по месту их выезда. Особенно ощутимы угрозы, возникающие по причине эмиграции русского населения из Закавказья и Центральной Азии, поскольку в обоих макрорегионах русское и русскоязычное население во многом выступало в качестве стабилизирующего фактора. Поэтому его продолжающийся исход стимулирует здесь политическую нестабильность. Репатриация русского населения может вызвать дальнейший подрыв возможностей российской политики в государствах ближнего зарубежья, переориентации их на другие страны, значительное уменьшение (если не прекращение) здесь русского культурного влияния. Политическая нестабильность не признает государственных границ и, если политическая нестабильность с юга проникнет в Россию, то наверняка возникнут новые угрозы этнокультурной безопасности.

Вместе с тем в России все острее ощущается демографический кризис. Сохранение, а тем более увеличение численности населения в России без приема мигрантов на ее территорию многими исследователями видится почти неразрешимой задачей. В этой связи репатриация становится одним из тех шагов, который в ближайшей перспективе позволил бы смягчить остроту демографического кризиса при максимальном обеспечении этнокультурной безопасности внутри страны. В настоящее время именно в этом направлении прослеживаются некоторые шаги российских властных органов по отношению к соотечественникам, проживающим за пределами России.

Летом 2006 г. Президент Российской Федерации *В. В. Путин* заявил о необходимости стимулировать возвращение соотечественников в Россию. В соответствии с государственной программой, которая начала разрабатываться для реализации заявления президента России, будет оказываться содействие добровольному переселению граждан России, проживающих за границей, а также бывших советских граждан из стран СНГ, эмигрантов из СССР и России, принявших иностранное подданство, а также их потомков, за исключением лиц титульных наций иностранных государств. Содействие государства будет заключаться в сокращении сроков получения гражданства для переселенцев. Государство возьмет на себя оплату дорожных расходов, покупку жилья (а при выдаче ипотечных кредитов заплатит часть первоначального взноса), предоставит единовременное пособие на обустройство, полугодовое пособие по безработице. В качестве регионов, которые примут первых переселенцев в течение 2007 г. выбраны 12 регионов России: Дальний Восток, Сибирь, Калининградская, Калужская, Липецкая, Тамбовская и Тверская области. Таким образом, впервые в отечественной истории должна развернуться широкомасштабная программа репатриации рус-

ских и русскоязычного населения, что внушает определенные надежды на решение демографической проблемы в России в условиях минимальных угроз для этнокультурной безопасности страны¹.

Что касается въезда в Россию представителей титульных народов бывших союзных республик, то в этом потоке присутствуют те же категории мигрантов, что и в первом: беженцы, вынужденные переселенцы и трудовые мигранты. Их характеризует относительно незначительная культурная дистанция между странами выезда и прибытия и, следовательно, отсутствие (или слабая выраженность) фактора «культурного шока», наличие в России традиционно большой диаспоры соответствующих народов и институтов их национально-культурной автономии; общее политическое прошлое в рамках Российской империи и СССР. Данный поток вливается хоть и в иноэтничную, но достаточно близкую и знакомую среду. Численность его оценить очень трудно. Определенное представление о численности мигрантов, представляющих титульные народы бывших союзных республик, позволяют составить данные из табл. 4. Некоторые из экспертов оценивают их как явно заниженные. В прессе сообщалось, что одних только мигрантов из Закавказья насчитывается сейчас порядка 4,5 млн человек². В любом случае большинство экспертов признают, что с учетом трудовых мигрантов число выходцев из ближнего зарубежья, ежегодно временно пребывающих в России и оседающих в ней на постоянное жительство, было и есть неизмеримо больше, чем об этом говорит официальная статистика.

У мигрантов, представляющих титульные народы бывших республик СССР, кроме проблем, разделяемых ими с российскими мигрантами, имеются и свои, специфические. Прибывая в Россию, они сосредотачиваются в отраслях занятости, обеспечивающих быстрые, а зачастую и крупные доходы, прежде всего в торговле. Это вызвано необходимостью обеспечить не только собственное выживание и обустройство, но и поддержать оставшихся за рубежом родственников. По оценкам, только азербайджанская диаспора в России переводит на родину от 1,5 до 2,5 млрд долл., что превышает бюджет Азербайджана, равный примерно 1,4 млрд долл.³ Подобное разделение труда вызывает недовольство коренного населения, что создает питательную среду для всплесков ксенофобии по отношению к пришельцам и приводит к межэтническим конфликтам на личностном уровне.

При этом если беженцы и вынужденные переселенцы из ближнего зарубежья еще могут претендовать на официальный статус, то трудовые

¹ Аргументы и факты. 2006. № 27. 5-11 июля. С.24.

² Севостьянов И. Кавказская пленница? Нет нужды доказывать, что Закавказье, Кавказ давно в фокусе внимания нашего отечества // Независимая газета 1998. 5 июня.

³ Там же. С. 4.

мигранты практически полностью подвержены произволу местных властей. И это в условиях острой нехватки рабочей силы во многих отраслях народного хозяйства в большинстве регионов России, например: в строительстве, транспорте.

Выводы экспертов сводятся к тому, что трудовые мигранты этого потока должны получать официальный вид на жительство в Российской Федерации. Возможно также и упрощение для них процедуры предоставления российского гражданства. Последнее необходимо потому, что перспективы в развитии экономики России на фоне других стран—бывших республик СССР, тенденции в развитии миграционных процессов показывают, что численность трудовых мигрантов будет увеличиваться. В этой связи необходимы четкие правовые гарантии их пребывания в стране, а также меры по развитию системы национально-культурной автономии, адаптации мигрантов, позволяющие минимизировать проявление различных девиантных, в том числе и криминальных, форм поведения с их стороны.

Рассматривая миграцию из стран дальнего зарубежья можно отметить, что культурная дистанция между страной выхода и страной прибытия чрезвычайно велика. Основная масса таких мигрантов практически не включена в российскую культуру, да и не стремится к этому. Большинство из них находится на территории России нелегально с целью транзита в страны Запада или челночной торговли. Они образуют закрытые общины, значительная их часть прямо или косвенно включена в криминальную деятельность. Точная их численность неизвестна. По официальным оценкам, на начало 1999 г. на территории России незаконно находилось 700 тыс. граждан и лиц без гражданства из Афганистана, Китая, Вьетнама, Ирака, Анголы, Нигерии, Судана, Эфиопии, Шри-Ланки, Бангладеш, Индии¹. Независимые эксперты полагают, что эту цифру надо увеличить в два-три раза. По оценкам экспертов, количество нелегальных мигрантов из развивающихся стран в России в настоящее время продолжает увеличиваться.

Глава 6. Демографическая составляющая социальной безопасности

6.1. Демографическая безопасность: подходы к определению

В современной литературе представлено множество различных подходов к определению понятия «**демографическая безопасность**»,

¹ Шуйкин М. Россия становится раем для нелегальных иммигрантов // Независимая газета. 1999. 5 февр.

всю совокупность которых отечественный исследователь *С. Панарин* видит возможным свести к двум основным:

- во-первых, **инструментальный подход**, который заключается в том, что демографические процессы оцениваются не сами по себе, а с точки зрения их вклада в решение тех или иных недемографических задач общества, рассматриваются лишь как средство, инструмент для достижения других, недемографических, целей. Например, недопустимость сокращения численности населения как стратегической линии демографического развития страны выводится из того, что важнейшей стратегической задачей России, вытекающей из ее геополитического положения, является поддержание и упрочение статуса великой державы, унаследованного от СССР. В данном случае речь, по существу, идет не о демографической безопасности, а об иных видах безопасности, обеспечиваемых демографическими процессами;

- во-вторых, **ценностный подход**, который предполагает самоценность демографических процессов, существование автономных, экзистенциальных демографических целей. В этом случае демографическая безопасность понимается как «защищенность процесса жизни и непрерывного естественного возобновления поколений людей»¹, а ее укрепление связывается с удлинением человеческой жизни, повышением эффективности демографического воспроизводства, расширением демографической свободы. Достижение таких целей выдвигается в качестве стратегической задачи, их относят к числу главных общественных приоритетов, более важных, чем экономическое процветание, военное могущество и т. д. Данный подход к пониманию демографической безопасности связывается с максимально успешным движением к указанным целям и противопоставляется угрозам, способным заблокировать это движение или обратить его вспять. Исходя из этой позиции ситуация, связанная с сокращением численности населения в России, вызывает беспокойство не потому, что она угрожает статусу России как великой державы, а потому, что указывает на определенные пороки в социальном механизме развития страны.

В рамках ценностного подхода полагают, что реализация целей по обеспечению демографической безопасности не выдвигается в качестве единственно важных для общества. Они сосуществуют с иными значимыми целями безопасности. Но вместе с тем демографическая безопасность имеет самостоятельное значение, ибо связана с одной из самых фундаментальных сторон жизнедеятельности общественных организмов – его физической выживаемостью. Только в этом случае государ-

¹ См.: Геополитика и национальная безопасность: Словарь основных понятий и определений / РАЕН. М., 1999.

ство и общество могут рассчитывать на успешное решение стоящих перед ними исторических задач.

Длительная биологическая и социальная эволюция человека вела к тому, чтобы обеспечить максимальную безопасность демографического воспроизводства. Появление и развитие человеческого общества знаменовало новый этап в развитии закономерностей популяционной динамики. К биологическим механизмам прибавились социальные. Собственно, тогда-то и возникла область демографического – область воспроизводства человеческих популяций, управляемая не только биологическими, но и социальными регуляторами. В ходе эволюции продолжение рода у человека было сдвинуто к средней, самой устойчивой части возрастной пирамиды. Женщины и дети в наибольшей степени стали ограждаться от внешних опасностей. Все виды поведения, связанные с продолжением рода, считаются в человеческих сообществах наиболее интимными и обычно подвергаются особенно жесткой социокультурной регламентации, защищающей эту область коллективных интересов от индивидуального своеволия.

Повышение защищенности, безопасности демографического воспроизводства составляет одну из главных линий исторического развития человечества. Мера цивилизованности обществ во многом определяется именно тем, как строятся отношения между полами, брачные и семейные отношения людей, как люди относятся к появлению новой жизни, к сохранению жизни вообще, к смерти и как все эти отношения регулируются религиозными и культурными санкциями.

На протяжении всей истории человечества шло непрерывное совершенствование устойчивости демографических механизмов. Процесс воспроизведения, от которого зависит динамика численности и половозрастной структуры человеческих популяций, становится все более безопасным и потому более эффективным. У общества высвобождались ресурсы сил, времени, энергии. Прежде они затрачивались на необходимое для выживания демографическое воспроизводство, теперь появляется возможность использовать их для развития и усложнения иных функций общества. Вследствие этого все общественное развитие ускоряется.

Безопасность (устойчивость) демографического воспроизводства, медленно прогрессировала на протяжении тысячелетий. Затем настал момент, когда накопленные изменения достигли критического значения, и человечество совершило прорыв. За кратчайшее по историческим меркам время оно вышло на качественно новый уровень устойчивости демографической динамики. Этот прорыв получил название **«демографический переход»**.

Сделав воспроизводство населения намного более безопасным, демографический переход резко расширил область человеческой свободы. Он высвободил огромные силы, которые прежде приходилось расходовать на противостояние повседневным опасностям неустойчивого демографического воспроизводства, открыл перед человечеством новые, небывалые возможности. Вместе с тем он породил и новые проблемы, связанные с коренными изменениями в условиях демографического равновесия.

До начала демографического перехода действовали достаточно надежные социокультурные механизмы поддержания традиционного равновесия высокой смертности и высокой рождаемости. После перехода они утратили смысл. Как в смертности, так и в рождаемости произошел настоящий переворот.

Низкая смертность расширила возможности для выбора, но в развивающихся странах она привела к чрезвычайно опасному ускорению роста населения, демографическому взрыву.

В развитых странах переход к низкой рождаемости позволил снять проблему демографического взрыва. Но равновесие все равно оказалось под угрозой, так как новые нормы поведения не создавали никаких ограничений для падения рождаемости и она очень быстро опустилась ниже уровня простого замещения поколений. Естественный прирост населения повсюду неуклонно сокращался и в конце концов начал становиться отрицательным.

Уже в 1960-е гг. в Европе образовалась «демографическая воронка», в которую постепенно были втянуты почти все республики СССР и страны социалистического лагеря, в том числе и Россия. В ней, начиная с середины 1960-х гг., было всего два года (1986 и 1987 гг.), когда соотношение рождаемости и смертности обеспечивало слегка расширенное воспроизводство населения. Во все остальные годы воспроизводство было суженным. Постепенно зона суженного воспроизводства захватывала новые территории, и в 1990-е гг. в Европе не осталось ни одной страны с расширенным воспроизводством населения.

В 1992 г., когда естественный прирост в России впервые стал отрицательным, она была одной из 9 европейских стран с естественной убылью населения. В 1997 г. таких стран было уже 14. Большинство среди них составляют бывшие республики СССР и страны Восточной Европы, ранее входившие в социалистический лагерь. Кроме них, в том же ряду стоят Германия, Италия, Швеция.

Отрицательный естественный прирост населения называют депопуляцией. **Депопуляция** – это не просто неизбежное следствие того типа демографического воспроизводства, который установился в большинстве промышленно развитых стран. Она еще и сигнал опасно-

сти, угроза демографическому благополучию. Долговременная, затяжная депопуляция вообще ставит под вопрос физическую выживаемость популяции – главную цель демографической безопасности. Однако угроза депопуляции может восприниматься различным образом. Она может представляться реальной лишь тогда, когда население того или иного государства берется изолированно от населения других стран и всего мира. Депопуляция в сравнительно небольшой по численности населения части перенаселенного мира не представляет особой угрозы и даже может рассматриваться как благо. С точки зрения общемировой демографической ситуации опасность депопуляции вообще кажется несуществующей, ибо демографический взрыв в третьем мире создал неограниченные людские ресурсы для миграционной подпитки стран Европы и Северной Америки. Некоторое представление о масштабах процессов депопуляции дают данные из табл. 5.

Таблица 5

Депопуляция и старение населения в странах мира, 2000 – 2050 гг.¹

Страны	Численность населения (млн человек)		Сокращение численности населения (млн человек)		Доля лиц в возрасте от 60 лет и старше (в %)	
	2000 г.	2050 г.	в млн	в %	2000 г.	2050 г.
Австрия	8 080	6 452	-1 628	-20	20,7	41
Армения	3 787	3 150	-637	-17	13,2	39,5
Барбадос	267	263	-4	-2	13,4	35,4
Белоруссия	10 187	8 305	-1 882	-18	18,9	35,8
Бельгия	10 249	9 583	-667	-7	22,1	35,5
Болгария	7 949	4 531	-3 419	-43	21,7	38,6
Босния и Герцеговина	3 977	3 458	-519	-13	14,9	37,7

¹ United Nations, World Population Prospects, The 2000 Revision. Volume 1: comprehensive tables. New York, 2001.

Окончание табл. 5

Великобритания	59 415	58 933	-482	-1	20,6	34
Венгрия	9 968	7 486	-2 481	-25	19,7	36,2
Германия	82 017	70 805	-11 212	-14	23,2	38,1
Греция	10 610	8 983	-1 627	-15	23,4	40,7
Грузия	5 262	3 219	-2 043	-39	18,7	35,8
Дания	5 320	5 080	-240	-5	20	31,8
Испания	39 910	31 282	-8 629	-22	21,8	44,1
Италия	57 530	42 962	-14 568	-25	24,1	42,3
Казахстан	16 172	15 302	-871	-5	11,2	25,4
Куба	11 199	10 764	-435	-4	13,7	34
Латвия	2 421	1 744	-677	-28	20,9	37,5
Литва	3 696	2 989	-707	-19	18,6	37,3
Македония	2 034	1 894	-140	-7	14,4	33,8
Польша	38 605	33 370	-5 235	-14	16,6	35,6
Португалия	10 016	9 006	-1 010	-10	20,8	35,7
Молдавия	4 295	3 577	-718	-17	13,7	32,5
Россия	145 491	104 258	-41 233	-28	18,5	37,2
Румыния	22 438	18 150	-4 288	-19	18,8	34,2
Словакия	5 399	4 674	-724	-13	15,4	36,8
Словения	1 988	1 527	-461	-23	19,2	42,4
Украина	49 568	29 959	-19 609	-40	20,5	38,1
Финляндия	5 172	4 693	-479	-9	19,9	34,4
Хорватия	4 654	4 179	-474	-10	20,2	30,8
Чехия	10 272	8 429	-1 842	-18	18,4	40,1
Швейцария	7 170	5 607	-1 563	-22	21,3	38,9
Швеция	8 842	7 777	-1 066	-12	22,4	37,7
Эстония	1 393	752	-642	-46	20,2	35,9
Югославия	10 552	9 030	-1 522	-14	18,3	32,5
Япония	127 096	109 220	-17 876	-14	23,2	42,3

Издавна миграция служила одним из ключевых факторов поддержания или восстановления демографического равновесия. Исключительно за счет воспроизводства населения это равновесие поддерживается только в масштабах всего мира, тогда как в динамике развития региональных или локальных популяций всегда присутствует миграционный компонент. Нарушения регионального демографического баланса в результате слишком быстрого роста населения и возникающего вследствие этого демографического давления многократно служили причиной крупных миграционных перемещений людей между различными регионами мира. Такие перемещения играли важную роль в исто-

рии мирового населения, в его расселении по поверхности планеты. Одним из примеров являются Соединенные Штаты Америки, население которых почти полностью состоит из мигрантов и их потомков.

Этот и многие другие примеры указывают на то, что государственно-территориальное обособление народов имеет пределы, которые могут потерять смысл в особых, экстраординарных условиях. Такие условия сложились на Земле в XX в. Их причиной стал резкий рост населения в течение одного столетия (с 1,5 млрд человек в начале XX в. до 6 млрд человек в конце XX в.). Столь кардинальных перемен не было никогда в прошлом. Они повлекли за собой межрегиональное перераспределение мирового населения и не могли не повлиять на возникновение специфических проблем у стран, переживающих демографическую депрессию.

Анализируя демографические процессы, происходящие в современном мире, следует отметить, что они не единственные, которые приходится принимать во внимание, говоря о демографической безопасности. Реальную демографическую ситуацию в любой стране определяют **три главных демографических процесса: смертность, рождаемость, миграция**. В каждом из них отражается противоречие демографических и недемографических процессов, и от того, как оно разрешается в каждой стране, зависит демографическое развитие и его конечные результаты.

Ключевым фактором резкого повышения демографической безопасности в процессе демографического перехода стало огромное снижение смертности. Развитие медицины, улучшение условий жизни позволили заблокировать действие многих опаснейших для здоровья и жизни человека внешних факторов и резко ограничить экзогенную смертность, которая была по преимуществу смертностью детей или людей в молодых и средних возрастах. Смерть была отодвинута к более поздним возрастам. В результате выросла продолжительность человеческой жизни, что ознаменовало наступление принципиально нового этапа в истории человеческой безопасности. В некоторых странах Европы он начался уже в конце XVIII в. За два следующих столетия в него втянулся весь мир. Еще в середине XIX в. в европейских странах продолжительность жизни как мужчин, так и женщин почти никогда не достигала 45-50 лет. К середине XX в. лучшие показатели для мужчин достигли 70 лет, для женщин - 75. К концу XX в. они перевалили соответственно за 75 и 80 лет. Таким образом, подавляющее большинство родившихся доживает до старости и на протяжении первых шести-семи десятков лет после рождения их жизнь надежно защищена и в высокой степени безопасна. Именно поэтому уровни смертности и продолжительности жизни служат одним из главных критериев демографической безопасности.

На протяжении последних двух столетий процессы снижения смертности и роста продолжительности жизни сопровождались изменениями социокультурных норм поведения и ценностей. Осознание человеком своих новых возможностей в борьбе со смертью влияло на изменение отношения к ней. Борьба со смертью, охрана здоровья и защита жизни занимают все большее место во всей жизнедеятельности общества, входят в число его главных приоритетов, указывают на цели безопасности, с достижением которых связывается оценка успехов или провалов в развитии общества и государства. По динамике смертности и продолжительности жизни стало возможно судить о том, насколько справляются со своими задачами правительства государств мира.

Если говорить об уровне рождаемости в развитых странах, то можно отметить, что ее уровень в ближайшие десятилетия не будет обеспечивать простое воспроизводство населения в этих странах. Все признают нынешнюю низкую рождаемость и ее дальнейшее снижение нежелательными, но никто не знает, как добиться ее повышения до уровня, хотя бы стабильно обеспечивающего простое воспроизводство населения. Ожидается, что в ближайшие годы коэффициент суммарной рождаемости развитых странах будет колебаться, в лучшем случае, в пределах от 1 до 2, т. е. меньше, чем необходимо для поддержания простого воспроизводства населения (для этого он должен быть несколько больше чем 2).

Другой важной составляющей современных демографических процессов стала миграция. В настоящее время пополнение населения за счет иммиграции – обычная практика промышленно развитых стран с их низкими показателями естественного воспроизводства. Сейчас миграционный прирост существенно выше естественного в Европейском Союзе, хотя и естественный прирост там пока остается положительным.

Что касается России, то, несмотря на географические и исторические прецеденты, демонстрирующие значительные потенциальные возможности иммиграции, современные отечественные демографы, в частности С. Панарин, сомневаются в перспективах крупных миграционных вливаний в страну. Существуют достаточно серьезные объективные обстоятельства, не позволяющие сделать ставку на масштабный миграционный приток как способ противодействия депопуляции и средство повышения демографической безопасности страны. Причины этого состоят в том, что:

- во-первых, не видно слишком большого числа желающих приехать в Россию, с 1995 г. потоки мигрантов непрерывно сокращаются;
- во-вторых, не просматривается энтузиазм по отношению к иммиграции со стороны России;

- в-третьих, иммиграция в Россию как средство повышения демографической безопасности таит в себе немалые социальные, этнокультурные и политические угрозы, и более или менее сдержанное отношение к ней отражает если не ясное понимание, то инстинктивное ощущение ее отрицательных последствий.

Опыт свидетельствует, что интегрировать мигрантов в социальном, культурном и политическом смысле весьма непросто. Мигранты могут выступать в двух ипостасях – как объект и как субъект безопасности. В первом качестве они могут рассматриваться как реальные или потенциальные конкуренты на рынке труда. Неконтролируемый приток мигрантов, готовых работать за любую плату, способен дестабилизировать этот рынок, т. е. оказаться источником угрозы для экономической безопасности. В мигрантах также могут видеть источник повышенной социальной агрессивности, роста преступности, в том числе организованной, снижения культурных стандартов и пр.

С другой стороны, очень часто мигранты сами оказываются источником повышенной экономической или криминальной опасности для принимающего населения. Такая ситуация возникает тогда, когда не обеспечена их собственная безопасность, когда они не охвачены системой социальной защиты, их права не охраняются законом в должной мере. В этом случае их приток создает угрозы безопасности потому, что они сами оказываются объектом повышенной опасности в странах въезда, поскольку им приходится сталкиваться с разными видами экономической, социальной или культурной дискриминации по национальному, расовому или религиозному признаку.

Обобщая, можно отметить, что нехватка населения в развитых странах и его избыток в развивающихся взаимно дополняют друг друга. Но избыток намного превышает нехватку, и это создает очень серьезную и чреватую разного рода угрозами демографическую разбалансированность в глобальных масштабах. В частности, это угрозы, возникающие в связи с миграцией, ее регулированием, квотированием, депортацией нелегальных мигрантов и т. д. Поиск путей их устранения приводит к тому, что подвергаются серьезному испытанию многие устоявшиеся представления о гражданских свободах и правах человека даже в самых либеральных странах.

6.2. Демографический кризис как угроза социальной безопасности современной России

Развитие России в XX в. представляет собой яркий пример недооценки властью объективной противоречивости демографических и не-демографических интересов, использования упрощенных методов сня-

тия этого противоречия. Демографическими интересами страны просто пренебрегали.

Политический, социально-экономический кризис в России конца 1980-х гг. XX – начала XXI вв. оказал свое негативное воздействие на различные стороны жизни российского общества, в том числе и на демографическую ситуацию в стране. Начиная с 1992 г., численность населения начала медленно, но неуклонно уменьшаться. Так, если к 1992 г. население России насчитывало 148,7¹ (148,3²) млн человек, то к 1995 г. оно уменьшилось до 147,9 млн человек и продолжает снижаться, достигнув в 2002 г. отметки в 145,2 млн человек³.

Кроме того, произошло падение уровня рождаемости населения. Если в 1995 г. он составлял 1,3 %, то в 1999 г. – уже 1,17. По оценкам демографов, данная тенденция будет иметь продолжение в сторону снижения до уровня 1,05 % к 2025 г.

Уменьшилась средняя продолжительность жизни как женщин (весьма незначительно), так и мужчин. При сохранении существующей тенденции продолжительность жизни мужчин может снизиться с 57,6 лет до 54,0 лет в 2025 г.

Уменьшение естественного прироста населения оказывает свое воздействие на старение населения в России. Если в 1995 г. средний возраст населения страны составлял 36 лет, то даже в случае оптимистического сценария развития демографической ситуации в 2025 г. средний возраст будет составлять порядка 40 лет, а в случае развития пессимистического сценария – еще большую величину – 42 года.

В связи со старением населения увеличивается отношение числа работающих к числу лиц старшего поколения. Если в России в 1995 г. на двух граждан старше 60 лет приходилось 7 человек рабочего возраста (от 15 до 59 лет), то, исходя из анализа существующей демографической динамики, делаются прогнозы о том, что после 2010 г. до 2025 г. отношение числа работающих к числу лиц старшего поколения упадет до уровня шести, а в случае пессимистического развития ситуации и до пяти работающих на каждое лицо старшего поколения.

Изменяется территориальное распределение населения, связанное с внутренними миграциями и региональными различиями в уровне рождаемости и смертности. Особо острая ситуация складывается на Дальнем Востоке. По самым оптимистическим подсчетам доля населения России, проживающая в Дальневосточном экономико-географическом

¹ См.: Вишневский А. Г., Андреев Е. М. В ближайшие полвека население России может расти только за счет миграции // Мир России. 2001. №1. С.179.

² См.: Капица С. П. Общая теория роста человечества. М., 1999. С.150.

³ Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года // <http://www.gks.ru/PEREPIS/osnitogi.htm>

регионе, уменьшится с 5,2 % в 1995 г. до 3,5 % в 2025 г. с одновременным уменьшением численности населения с 7,6 млн человек до 4,1 млн человек.

Сокращение населения, а также сопровождающее его демографическое старение затрудняют решение экономических, социальных, геополитических и прочих задач и потому создают угрозы для национальной безопасности страны во всех ее аспектах.

На протяжении XX в. сокращение численности населения России наблюдается уже в четвертый раз, причем первые три раза оно было намного более сильным. Но в отличие от предыдущих периодов, когда убыль населения была обусловлена острейшими социальными потрясениями – Первой мировой и Гражданской войнами, голодом и репрессиями 1930-х гг., Второй мировой войной, нынешнее сокращение вызвано устойчивыми изменениями в массовом демографическом поведении населения. Именно они привели к снижению рождаемости. Данный процесс связывается не только с достаточно тяжелым экономическим положением большинства российских семей, в особенности молодых и многодетных, но и с переориентацией общества на иные культурные ценности, дальнейшей эмансипацией женщин и другими факторами социокультурного плана. Поэтому сейчас преодолеть убыль населения намного труднее, чем в предыдущие три раза, когда ее главной причиной были временные катастрофические подъемы смертности. С их окончанием снова появлялся положительный естественный прирост, и прежняя численность населения восстанавливалась. Теперь же рассчитывать на ее восстановление за счет естественного прироста не приходится, так что убыль населения России может принять затяжной характер.

Долговременное сокращение населения – явление необычное, но пока оно не создает для России каких-то принципиально новых условий и не несет новых угроз ни ее экономической и социальной безопасности, ни геополитическому положению. По переписи 1897 г. число жителей Российской империи составляло 129 млн человек¹, или 8 % мирового населения. По сравнению с другими государствами Россия была страной с многочисленным населением. По сравнению с собственной территорией Россия всегда оставалась малонаселенной страной, плотность ее населения была низка.

Территория современной России примерно на четверть меньше территории СССР или Российской империи. Плотность населения несколько повысилась, но остается низкой. Сейчас население страны насчитывает 145,2 млн человек. Это примерно 2,5 % мирового населения. Согласно Всероссийской переписи населения 2002 г. Россия занимала седьмое место в мире по численности населения после Китая (1285 млн

¹ Миронов Б. Н. Социальная история России. СПб., 1999. Т. 1. С. 20.

человек), Индии (1025 млн человек), США (286 млн человек), Индонезии (215 млн человек), Бразилии (173 млн человек), и Пакистана (146 млн человек).

Таким образом, к существовавшей всегда ограниченности населения России по сравнению с ее территорией в настоящий момент стала ощущаться относительная ограниченность населения на фоне растущего мирового населения. Причем эта ограниченность неустранима при самых оптимистических предположениях о развитии демографической ситуации в стране.

Итоговые демографические показатели России в конце XX – начале XXI вв. оказались крайне противоречивы. С одной стороны, в течение XX в. в стране была создана современная система здравоохранения. Экономический рост расширял возможности ее поддержания и совершенствования. Проводились крупномасштабные мероприятия по массовой вакцинации населения и оздоровлению городской среды, происходили общие изменения в образе жизни людей, повышался уровень их образованности и информированности. Все это способствовало снижению смертности, особенно детской, и оказывало положительное влияние на рост численности населения.

С другой стороны, в течение XX в. Россию неоднократно сотрясали социальные катастрофы, действовавшие на позитивную динамику роста населения в противоположном направлении. Они периодически приводили к резким подъемам смертности и огромным демографическим потерям. Во время таких кризисов общество оказывалось отброшенным назад. Демографическая безопасность вольно или невольно приносилась в жертву другим целям, считавшимся более важными.

Кризисные подъемы смертности лишили страну значительного прироста населения, которым обычно сопровождаются ранние этапы демографического перехода. По оценкам демографов, если бы Россия избежала этих катастроф, число ее жителей сегодня могло бы быть на 100 – 120 млн больше¹.

Кроме того, после окончания Второй мировой войны СССР оказался втянут в новую, так называемую «холодную», войну. Не обладая реальной экономической мощностью, чтобы соревноваться с США и другими странами НАТО, СССР мог поддерживать военно-стратегический паритет с ними и статус великой державы, только жертвуя чем-то. Одной из жертв оказалось собственное население, его физическая безопасность. Чтобы убедиться в этом, достаточно сопоставить рост затрат (в текущих ценах) на охрану здоровья в разных странах в 1960-80-е гг.: в СССР он был в 4-6 раз меньше, чем в США, Франции или Японии. Экономия расходов на здравоохранение (и на многое другое) была не единственным

¹ Население России 1996. М., 1997. С. 8.

источником ресурсов, позволявшим СССР какое-то время поддерживать статус великой державы.

Другим важным источником доходов государственного бюджета еще со времен царя Алексея Михайловича была продажа алкогольных напитков. Практически постоянный рост производства и продажи алкоголя, неумеренное его потребление населением страны нанесло серьезный ущерб физическому и нравственному здоровью народа, оказало негативное влияние на продолжительность жизни населения. То есть при формировании доходной части бюджета демографическая безопасность приносилась в жертву «государственной безопасности», статусу великой державы, поскольку поддержание этого статуса требовало значительных финансовых ресурсов.

Сразу после Второй мировой войны, когда многим казалось, что эпоха потрясений осталась позади, смертность среди населения СССР некоторое время довольно быстро снижалась, а ожидаемая продолжительность жизни росла, приближаясь к уровню других крупных промышленных стран. К началу 1960-х гг. отставание СССР по этому показателю от западных стран стало наименьшим за всю историю XX в. Однако затем благоприятная тенденция прервалась, отставание от большинства индустриально развитых стран снова стало увеличиваться. В СССР начался затяжной эпидемиологический кризис. Борьба с новыми, вышедшими на первый план причинами смерти оказалась неэффективной, советское здравоохранение не смогло расширить контроль над теми факторами смертности, которые определяли ее уровень во второй половине XX в. В целом период с середины 1960-х гг. до наших дней характеризуется неблагоприятной динамикой смертности и ожидаемой продолжительности жизни в России. На протяжении всего этого времени продолжительность жизни в индустриально развитых странах росла, а отставание СССР от них увеличивалось.

Решение проблемы снижения смертности надолго стало одной из главных целей безопасности, стоящих перед современной Россией. Но, как отмечают демографы, даже если смертность будет снижаться, на итоговые характеристики воспроизводства населения в стране это обстоятельство повлияет мало. Его динамика зависит как от рождаемости, так и от смертности, однако в современных условиях ключевым управляющим параметром динамики народонаселения в большей степени является уровень рождаемости. Именно слишком низкий уровень рождаемости обуславливает отрицательный естественный прирост населения в стране.

Казалось бы, есть простой и очевидный рецепт для преодоления возникшего кризиса и возвращения к растущему или хотя бы не убывающему населению – необходимо повысить рождаемость. Но попытки

целого ряда стран мира, прежде всего Западной Европы, повысить рождаемость оказались малоуспешными. Причиной этого явились изменения в демографическом поведении людей во всех промышленных, городских обществах. Рождение детей стало делом свободного выбора родителей и регулируется только господствующей системой ценностей и предпочтений. Место ребенка заняли новые ценности современного мира – карьера, бизнес, деньги, иные жизненные блага.

Другой причиной, оказывающей свое негативное воздействие на численность населения, является уровень культуры населения России в сфере планирования семейной жизни. Советское государство тормозило развитие консультационной помощи в сфере планирования семьи, в течение некоторого периода времени запрещало аборт, не развивало производство противозачаточных средств. Несмотря на это, рождаемость продолжала падать, а безопасность жизни матери и ребенка оказалась намного ниже, чем на Западе.

В 1955 г. в СССР был отменен запрет на производство аборт по желанию женщины, а запрета на производство и распространение противозачаточных средств никогда не существовало, так что формально свобода репродуктивного выбора сохраняется в России уже более 40 лет. Однако официальное признание репродуктивных прав не было подкреплено соответствующими усилиями по созданию материальных условий для их реализации. В частности, население России никогда не располагало ни достаточной информацией о способах предотвращения беременности, ни надлежащим выбором противозачаточных средств.

В результате на протяжении всей советской истории преобладающим методом регулирования деторождения был искусственный аборт, и такое положение сохраняется до сих пор. Россия принадлежит к числу мировых лидеров по числу аборт: в ней производится более 200 аборт на 100 родов. По этому показателю она опережает страны Западной Европы в 8 - 10 и более раз. При этом аборт в России крайне опасен для здоровья и жизни. Смертность женщин, связанная с аборт, в России хотя и снижается, но все еще в 15-20 раз выше, чем в странах Европейского Союза. На ее долю приходится почти четверть всей материнской смертности. Уже в 1980 г. ее уровень более чем в пять раз превышал средний уровень стран Европейского Союза или США. В настоящий момент из-за намного более быстрого снижения материнской смертности на Западе разрыв увеличился и стал почти девятикратным.

Низкая культура контрацепции обрекает миллионы женщин на опасный, вредный для здоровья и негуманный аборт и повышает риск материнской смертности, она же служит одной из причин быстрого распространения среди мужчин и женщин инфекционных заболеваний, передаваемых половым путем, прежде всего сифилиса. Заболеваемость

сифилисом приобрела эпидемический характер: с 1990 по 1997 г. она увеличилась в 52 раза. Быстро растет и заболеваемость СПИДом.

Другим немаловажным аспектом, отрицательно влияющим на воспроизводство населения, является уровень младенческой смертности. Сейчас в России смертность среди новорожденных в два-четыре раза выше, чем в странах Западной Европы, США или Японии.

Мероприятия по устранению или минимизации влияния этих отрицательных моментов на воспроизводство населения могли бы оказать серьезное благоприятное воздействие на рост численности населения в современной России. Большинство современных отечественных демографов сходятся во мнении, что реальные действия органов власти России в этом направлении, а не малообоснованные призывы к гражданам страны могут привести к реальным позитивным результатам.

В этой связи двойственное чувство (надежды и скепсиса) вызывают у специалистов предложения Президента РФ *В. В. Путина* по преодолению демографического кризиса в стране, содержащиеся в Послании Президента России Федеральному собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г.

В указанном послании Президент страны обозначил три основных направления в решении демографической проблемы:

первое – снизить смертность;

второе – осуществлять эффективную миграционную политику;

третье – повысить рождаемость.

Для реализации этих направлений президент России призвал обратить внимание на снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий, в которых в России ежегодно гибнет порядка 35 тыс. человек и еще 250 тысяч получает различные травмы. Ввести меры по пресечению ввоза и производства суррогатной алкогольной продукции. Усилить работу по профилактике и лечению сердечно-сосудистых и иных заболеваний, дающих высокий процент смертности среди населения страны¹.

¹ По данным ученых Лозаннского университета, содержащихся в докладе по статистике сердечно-сосудистых заболеваний в 34 странах мира, начиная с 1972 г., подготовленном для Всемирной организации здравоохранения, в настоящий момент Россия занимает первое место по смертности от этих недугов, опередив прежнего лидера – Румынию. От болезней сердца и сосудов умирают 57 % наших сограждан. Такого показателя нет ни в одной развитой стране мира. Статистика по России выглядит следующим образом: из каждых 100 тысяч человек от инфаркта миокарда ежегодно умирает 330 мужчин и 154 женщины, от инсультов – 204 человека мужского пола и 151 женщина. Всего же от сердечно-сосудистых заболеваний каждый год умирает порядка 1 миллиона 300 тысяч человек, в основном от ишемической болезни сердца, артериальной гипертонии и ее осложнений. См.: Бессердечная недостаточность // <http://www.medopt.ru/work/newsanalitics/5520>

Что касается совершенствования миграционной политики, то, с точки зрения Президента РФ, приоритетным направлением должно быть привлечение из-за рубежа наших соотечественников. Необходимо стимулировать приток в страну квалифицированных, образованных и законопослушных мигрантов.

По сути дела, впервые за последние десятилетия первое лицо государства заявило о необходимости проведения политики по «сбережению народа» и стимулированию рождаемости. С точки зрения Президента страны, стимулирование рождаемости должно включать целый комплекс мер административной, финансовой и социальной поддержки молодой семьи¹.

Анализируя содержание предложений Президента по стимулированию рождаемости, которые в основном сводятся к финансовой поддержке семей, желающих или уже имеющих детей, можно отметить, что отечественный и мировой опыт указывают на то, что эта цель может оказаться недостижимой. Тогда единственным источником пополнения скудеющих демографических ресурсов России становится миграция.

Во времена существования Советского Союза казалось, что привлечение мигрантов является исключительно уделом стран «загнивающего» Запада. В СССР же районы демографической депрессии (в том числе и РСФСР) соседствовали с районами, переживавшими демографический взрыв (республики Средней Азии, прежде всего Узбекская и Таджикская ССР). Соответственно, демографическая «подпитка» депрессивных районов рассматривалась исключительно как проблема внутренней миграции. Переток населения из «трудоизбыточных» в «трудодефицитные» районы считался желательным и предусматривался планами народнохозяйственного развития страны. Действительные масштабы такого перетока были сравнительно небольшими и обычно не оправдывали ожиданий центральных планирующих органов, однако Россия (и другие европейские республики Союза ССР), ощущая присутствие среднеазиатского «демографического тыла», чувствовала себя в относительной безопасности. Распад СССР, совпавший по времени с усилением давно нараставших депопуляционных тенденций и обнаживший демографические проблемы России, заставил по-новому взглянуть на перспективы дальнейшего демографического развития страны и роль миграции в обеспечении роста населения России.

Вплоть до 1990-х гг. определяющим фактором роста населения в РСФСР был естественный прирост, который постепенно снижался. С 1955 до 1975 г. он сочетался с миграционным оттоком, но с избытком перекрывал его. С 1975 г. рост населения шел как за счет естественного

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года // <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>

прироста, так и за счет миграционного притока из других республик СССР. Вплоть до 1990 г. доля этого притока не превышала четверти общего прироста.

С 1992 г. роль миграции в обеспечении роста населения России резко изменилась. Она превратилась в единственный источник увеличения численности населения страны. Приток мигрантов из стран СНГ в 1990-е гг. в значительной степени смягчил последствия демографического кризиса в России. Если в 1992 г. положительный баланс внешней миграции составил порядка 172 тыс. человек, то в 1994 г. эта цифра возросла до 810 тыс. человек. Начиная с 1995 г., объем ежегодно въезжающих в Россию легальных мигрантов стал уменьшаться. Если в 1995 г. он упал до 502 тыс. человек, то в настоящий момент составляет чуть более 200 тыс. человек ежегодно.

Но даже возросшие объемы чистой миграции не смогли перекрыть довольно значительную естественную убыль населения. Тем не менее, по оценкам большинства демографов, именно положительная чистая миграция служит сейчас и может служить в будущем единственным реальным источником, препятствующим сокращению численности населения России. Например, отечественные демографы *А. Г. Вишневский* и *Е. М. Андреев*, рассматривавшие различные гипотезы развития демографической ситуации в России, указывают, что только для поддержания неизменной численности населения на протяжении ближайших 50 лет совокупный объем чистой миграции в Россию должен составлять от 35 млн человек (или 650 тыс. в год) в случае благоприятной эволюции рождаемости и смертности и до 65 млн (или около 1,4 млн в год) – при их неблагоприятной динамике¹.

В современной ситуации, хотя население России и так является самым многочисленным в Европе, все же его недостаточно, если учитывать огромное территориальное пространство страны. Именно данное обстоятельство делает весьма важным не только сохранение теперешней численности населения на ее сегодняшнем уровне, но и ее рост.

По оценкам *А. Г. Вишневского* и *Е. М. Андреева*, чтобы в России наблюдался прирост населения всего лишь на 0,5 % в год, миграционный прирост как основной источник увеличения численности населения в ближайшие 50 лет должен составлять от 76 млн (в случае благоприятного сценария соотношения рождаемости и смертности внутри России) до 118 млн человек (в случае неблагоприятного сценария развития демографической ситуации), что составляет соответственно 1,5 – 2,4 млн человек в год.

¹ См.: Вишневский А. Г., Андреев Е. М. В ближайшие полвека население России может расти только за счет миграции // Мир России. 2001. №1. С.184.

С другой стороны, как указывает *С. Панарин*, встав на путь приема иммигрантов, Россия неизбежно столкнется с проблемой адаптации мигрантов. Это, правда, в меньшей степени относится к репатриации русских или обрусевших из бывших республик СССР. Сейчас она находится на первом плане, и ее потоки будут преобладать еще какое-то время. Но России не удастся избежать более масштабных миграций титульного населения из перенаселенных стран, и в этом смысле ее положение даже более опасно, чем, скажем, у стран Западной Европы. Принимающие иммигрантов страны Западной Европы не граничат со странами выхода, тогда как Россия имеет общую границу с государствами Центральной Азии и особенно с перенаселенным Китаем. Иммиграция из Китая на российский Дальний Восток и в Сибирь уже порождает серьезную обеспокоенность, поскольку, по весьма приблизительным оценкам отечественных исследователей, только в северных провинциях Китая проживает порядка 65 млн человек, потенциально готовых мигрировать и поселиться на российской территории Дальнего Востока. Всего в Китае к концу 1990-х гг. насчитывалось около 250 млн безработных, среди которых весьма сильны настроения на осуществление эмиграции из Китая¹.

Нелегальная миграция из Китая в Россию уже стала фактом нашей жизни. Уже в конце 1990-х гг. численность китайцев, проживающих на территории Сибири и Дальнего Востока, оценивалась цифрой от 250 тыс. человек до 600 тыс. и даже 1 млн человек². С разрастанием ее масштабов она может стать источником международной напряженности и межнациональных столкновений.

Все это указывает на необходимость продуманной миграционной политики, не закрывающей двери для желательной (по демографическим соображениям) иммиграции, но и не открывающей их слишком широко и бесконтрольно.

По сути, в настоящий момент привлечение мигрантов из стран СНГ является единственно возможной и наименее проблемной мерой по преодолению демографического кризиса и возвращению положительной динамики роста населения в России.

Подводя итог, следует отметить следующее:

- во-первых, отмеченное в России в начале XX в. снижение смертности позволяло ожидать одновременного и быстрого повышения защищенности жизни каждого гражданина и связанного с этим ускорения естественного прироста населения страны. Перспективы повышения демографической безопасности России выглядели тогда очень обнадежи-

¹ Гаджиев К. С. Введение в геополитику. М., 1998. С.286 - 287.

² Зайончковская Ж. А. Миграция населения России: Новейшие тенденции // Проблемы расселения: история и современность: Россия 90-х: проблемы регионального развития. М., 1997. Вып.3.

вающими. Однако на деле эти ожидания сбылись далеко не полностью. Должного уровня демографической безопасности страны достигнуть так и не удалось;

- во-вторых, огромные демографические потери первой, а отчасти и второй половины XX в. не позволили реализовать высокий потенциал демографического роста России. Наверстать упущенное уже невозможно. В XXI в. Россия вступила в условия, когда естественный прирост населения – главный источник демографического роста, еще в начале XX в. казавшийся почти безграничным, практически полностью иссяк;

- в-третьих, в настоящий момент перед государством стоит несколько главных задач по обеспечению демографической безопасности. Первая из них – это задача снижения смертности, повышения безопасности индивидуального выживания и продолжительности жизни. Вторая задача – задача коллективного выживания, противодействия депопуляции, решаемая или посредством повышения рождаемости, или путем расширения иммиграции.

Судя по мировому опыту, добровольное значительное повышение рождаемости сейчас маловероятно. Демонстрируют свою неэффективность и попытки добиться ее подъема с помощью прямого или косвенного принуждения, различного рода запретов. К тому же попытки такого рода создают угрозу правам человека и подрывают социальный аспект человеческой безопасности.

Использование иммиграции для пополнения демографических ресурсов страны, напротив, вполне возможно. Поэтому уже сейчас необходимо очень серьезно задуматься над проблемами иммиграции в Россию. Конечно, этот путь тоже далеко не безопасен.

В настоящее время органы государственной власти и управления России в лице ее Президента, Правительства, палат Федерального собрания, региональных и местных органов власти и управления оказались в ситуации, когда они уже не могут не обращать внимание на решение демографических проблем. Причина этого состоит в том, что невнимание к ним уже в ближайшие годы вызовет ряд новых проблем, причем не только демографического плана, но и экономического, политического, геополитического, военного, социального и иного характера.

Глава 7. Экономическая безопасность как составная часть социальной безопасности

7.1. Понятие «экономическая безопасность»

В мировой экономической науке понятие экономической безопасности не используется, однако в нашей стране вопросы экономической безопасности в последние годы привлекают заметное общественное внимание.

Под экономической безопасностью страны может пониматься такое сочетание экономических, политических и правовых условий, которое обеспечивает устойчивое в длительной перспективе производство максимального количества экономических ресурсов на душу населения наиболее эффективным способом.

Важнейшим фактором, в значительной степени предопределяющим многие экономические и социальные характеристики страны, является уровень ее экономического развития, определяемый, как правило, величиной производимого валового внутреннего продукта на душу населения. Именно от его величины во многом зависят уровень, качество и продолжительность жизни населения, состояние его здоровья, качество питания, уровень образования, финансовые возможности государства и общества по обеспечению социальной защиты нетрудоспособных, достижению необходимой степени обороноспособности страны, развитию науки, искусства, культуры. Поэтому уровень экономического развития выступает одним из важнейших показателей состояния экономической безопасности.

Другой подход к определению понятия «экономическая безопасность» представлен современным отечественным исследователем *С. Глазьевым*. С точки зрения *С. Глазьева*, экономическую безопасность государства определяет целый ряд показателей (в общей сложности 25), представленных в табл. 6.

Таблица 6

Показатели экономической безопасности¹

Показатели	Пороговые значения (по данным Глазьева)
1. Объем валового внутреннего продукта:	

¹ Глазьев С. Ю. Геноцид. Россия и новый мировой порядок. Стратегия экономического роста на пороге XXI века. М., 1997. С. 164-165.

Окончание табл. 6

1а. в целом от среднего по «семерке»	75 %
1б. на душу населения от среднего по «семерке»	50 %
1в. на душу населения от среднемирового	100 %
2. Доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности	70 %
3. Доля в промышленном производстве машиностроения	20 %
4. Объемы инвестиций в % к ВВП	25 %
5. Расходы на научные исследования в % к ВВП	2 %
6. Доля новых видов продукции в объеме выпускаемой продукции машиностроения	6 %
7. Доля населения, имеющая доходы ниже прожиточного минимума	7 %
8. Продолжительность жизни населения	70 лет
9. Разрыв между доходами 10 % самых высокодоходных групп и 10 % самых низкодоходных групп	8 раз
10. Уровень преступности (количество преступлений на 100 тыс. населения)	5 тыс.
11. Уровень безработицы по методологии МОТ.	7 %
12. Уровень инфляции за год	20 %
13. Объем внутреннего долга в % к ВВП за сопоставимый период времени	20 %
14. Текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга в % к налоговым поступлениям бюджета	25 %
15. Объем внешнего долга в % к ВВП	25 %
16. Доля внешних заимствований в покрытии дефицита бюджета	30 %
17. Дефицит бюджета в % к ВВП	5 %
18. Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте	10 %
19. Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей	25 %
20. Денежная масса в % к ВВП	50%
21. Доля импорта во внутреннем потреблении, всего, в том числе продовольствие	30 % 25 %
22. Дифференциация субъектов Федерации по прожиточному минимуму	1,5 раза

Указанные показатели экономической безопасности, подготовленные *С. Глазьевым*, получили наиболее широкое распространение, в том числе и в официальных документах (в частности, в документах Совета Федерации РФ).

Тем не менее более пристальное ознакомление с перечисленными показателями экономической безопасности заставляет некоторых исследователей

дователей и критиков позиции *С. Глазьева* усомниться в пригодности их применения для анализа каких бы то ни было экономических проблем, поскольку данные о фактическом состоянии российской экономики и общества в подавляющем большинстве случаев не только не совпадают с данными официальной российской статистики, но и довольно существенно отличаются от них. Кроме того, статистических данных о доле иностранной валюты в наличной форме, в наличной денежной массе, за исключением личных предположений и не подтвержденных оценок, просто не существует. Наконец, предложенные величины пороговых значений показателей экономической безопасности (колонка 2 табл. 6) представляются совершенно произвольными. Мировой экономической науке ничего неизвестно ни о таких пороговых значениях, ни о странах, которые при достижении этих пороговых значений оказались бы «за критической чертой».

7.2. Состояние экономической безопасности в современной России

По уровню экономического развития Россия к 1996 г. опустилась на 102-е место среди 209 стран и территорий мира и по мировым стандартам фактически стала слаборазвитой страной. Отставая от наиболее развитых стран мира в 6 – 7 раз, а от среднемирового показателя примерно на 30 %, Россия не могла обеспечить своим гражданам уровень достатка, сопоставимый с показателями более богатых стран.

Уровень экономического развития является достаточно инертной характеристикой, а основные пропорции между странами сохраняются, как правило, в течение длительного периода. В этой связи Россия и другие страны с низким уровнем экономического развития, как полагает ряд современных исследователей, может сократить сложившееся отставание от передовых государств практически единственным способом – путем поддержания высоких и устойчивых темпов роста национальной экономики в течение длительного периода. Именно поэтому экономический рост, характеризуемый величиной темпов прироста (падения) валового внутреннего продукта на душу населения, представляет собой важнейший показатель экономической безопасности страны.

Фактические темпы экономического роста на душу населения в России в 1991-1996 гг. составляли отрицательную величину: -8 %. Они оказались ниже не только среднемировых показателей, но и показателей подавляющего большинства стран мира. За 1990-е гг. разрыв в отставании России от наиболее развитых стран мира существенно возрос. Ситуацию усугубляло отсутствие положительных темпов экономического роста и продолжающийся экономический спад. Эти показатели стали

наиболее очевидными признаками критического состояния экономической безопасности страны.

7.3. Основные направления в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации

Одним из наиболее важных факторов, влияющих на темпы экономического роста и, следовательно, определяющих состояние экономической безопасности, является экономическая политика. Межстрановые различия в проводимой экономической политике в большой степени могут быть сведены к различиям в масштабах участия государства в экономической жизни. Основными направлениями экономической политики государства выступают:

- государственное предпринимательство;
- бюджетная политика;
- денежная политика;
- валютная политика;
- внешнеторговая политика.

Государственное предпринимательство. Анализируя показатели удельного веса продукции государственных предприятий в ВВП (валовом внутреннем продукте страны) по 111 странам мира за 1978 – 1991 гг., в ИЭА (Институте экономического анализа) была выявлена зависимость среднегодовых темпов прироста валового внутреннего продукта на душу населения от масштабов государственного предпринимательства.

1 группа – страны с наименьшими значениями этого показателя (менее 3 %). Среднегодовые темпы прироста ВВП на душу населения в странах этой группы оказались наибольшими – 1,6 %.

2 группа – страны, в которых продукция государственных предприятий составила от 3 до 10 % ВВП. Темпы экономического роста стран в этой группе оказались в среднем 1,2 % в год.

3 группа – страны, где масштабы государственного предпринимательства колебались в пределах от 10 до 15 % ВВП. Темпы экономического роста были в среднем 1,0 % в год.

4 группа – страны, где удельный вес продукции государственных предприятий достиг 15 – 25 % ВВП. Темпы экономического роста составили 0,7 % в среднем в год.

5 группа – страны с максимальной долей ВВП, производимого на государственных предприятиях. Темпы развития экономики становятся отрицательными – минус 0,3 % в среднем в год.

Бюджетная политика. Важнейшим направлением экономической политики в любой стране является ее бюджетная составляющая.

Масштабы перераспределения национальных финансовых ресурсов через государственный бюджет наиболее полно отражаются в показателе удельного веса государственных расходов в ВВП. В соответствии с его величиной 88 стран, по которым имеются необходимые показатели для 1991 – 1996 гг., были разделены на пять групп.

Страны с минимальной величиной государственных расходов (менее 17 % ВВП) демонстрируют самые высокие темпы прироста ВВП на душу населения – в среднем 2,4 % в год. С увеличением масштабов государственных расходов относительно ВВП темпы экономического роста, как правило, снижаются. Минимальными (0,2 % в год) они становятся в пятой группе стран, государственные расходы в которых превышают 45 % ВВП.

Одной из важнейших частей государственных расходов выступает государственное потребление – расходы государства на закупку товаров и услуг, а также на заработную плату государственных служащих. Это та часть государственных расходов, которая не перераспределяется в виде трансфертов, субсидий, инвестиций, процентов по обслуживанию государственного долга, а потребляется непосредственно государственными организациями; 135 стран, по которым имеются соответствующие данные для 1991 – 1996 гг., были объединены в пять групп, в зависимости от величины государственного потребления в ВВП. Закономерность, обнаруженная для всех государственных расходов, сохранила свое действие и для государственного потребления: чем больше масштабы последнего, тем, как правило, медленнее темпы экономического роста.

Обнаруживается, что чем больше размеры дефицита, тем ниже темпы экономического роста. Причем в группе стран, где величина бюджетного дефицита превышает 10 % ВВП, темпы экономического роста становятся устойчиво отрицательными: -0,8 % в среднем в год. В группе стран, где государственные расходы меньше государственных доходов, где появляется профицит бюджета, наблюдаются самые высокие темпы экономического роста – в среднем более 2,8 % в год.

Для финансирования бюджетного дефицита государство прибегает к внутренним и внешним займам. Государственный долг возрастает также в результате капитализации процентов по ранее полученным кредитам. Кроме того, он увеличивается вследствие обязательств, принятых государством к исполнению, но по тем или иным причинам не профинансированных. Максимальные темпы экономического роста (более 3,0 % в среднем в год) в 1991 – 1996 гг. наблюдались в странах, сокращавших государственный долг не менее чем на 10 % ВВП ежегодно. В то же время в странах, где государственный долг ежегодно возрастал в

среднем на 10 % ВВП и более, темпы экономического роста оказались устойчиво отрицательными (-3,4 % в среднем в год).

Денежная политика. Власти иногда пытаются компенсировать денежной эмиссией недостаток частных кредитных ресурсов для финансирования бюджетного дефицита. Необходимость кредитов центрального банка мотивируют также важностью поддержки реального производства. Однако последствия неограниченной эмиссионной политики оказываются прямо противоположными.

В группе стран, в которых среднегодовые темпы прироста денежной массы за вычетом темпов прироста реального ВВП не превышали 3 %, темпы экономического роста оказались максимальными – 2,2 % в год. Увеличение масштабов денежной эмиссии при прочих равных условиях приводит к замедлению темпов роста национальных экономик. В группе стран, в которых темпы прироста денежной массы за вычетом темпов прироста реального ВВП превысили 100 %, наблюдалась отрицательная экономическая динамика (-1,9 % в год).

Поскольку динамика денежной массы в большой степени предопределяет динамику инфляции, зависимость темпов экономического роста от темпов инфляции имеет весьма схожий характер. Максимальные темпы прироста ВВП на душу населения достигнуты в странах со среднегодовыми темпами инфляции (ниже 3 %). При повышении темпов инфляции темпы экономического роста, как правило, снижаются. При среднегодовых темпах инфляции от 40 до 100 % в год экономический рост прекращается. При темпах инфляции, превышающих 100 %, душевые показатели производства ВВП снижаются в среднем на 3 % ежегодно.

Валютная политика. В дискуссиях об инструментах экономической политики иногда отмечаются положительные последствия регулярной девальвации национальной валюты для долгосрочного стимулирования национального экспорта с целью ускорения роста производства. Но такие выводы не подтверждаются международными сравнениями. Зависимость темпов экономического роста от темпов девальвации, если и существует, то носит обратный характер. Максимальные темпы прироста ВВП на душу населения (2,3 % в среднем в год) в 1991 – 1996 гг. были в странах, валюты которых в указанные годы не подешевели, а подорожали по отношению к американскому доллару. Снижению курса национальной валюты по отношению к доллару в пределах от 0 до 5 % в год соответствовали среднегодовые темпы экономического роста (около 1,3 %). При снижении курса валюты в пределах от 40 до 100 % в год положительный экономический рост, как правило, прекращался. При темпах обесценения валют, превышавших 100 % в год, среднегодовые темпы производства ВВП на душу населения падали в среднем до -2,8 %.

Внешнеторговая политика. Еще одним инструментом, якобы обеспечивающим защиту национальных производителей от иностранной конкуренции и будто бы способствующим подъему реального производства, иногда считают повышение импортных пошлин. Увеличение налоговой нагрузки на внешнюю торговлю имеет прямо противоположные последствия. Максимальные темпы экономического роста (более 2,4 % в среднем в год) в 1975 – 1996 гг. были зафиксированы в странах с минимальным уровнем налогообложения внешнеторгового оборота (менее 1 %). Увеличение налогов на экспорт и импорт приводит к замедлению темпов экономического роста. Последние были минимальными (0,2 %) в группе стран с максимальными значениями налоговой нагрузки (более 10 % внешнеторгового оборота).

Анализ данных по большой совокупности стран мира позволил выявить следующие закономерности:

- темпы экономического роста в странах современного мира находятся в обратной зависимости от масштабов деятельности государства;
- максимальные темпы экономического роста обеспечиваются при минимальном участии государства в экономической жизни, а минимальные темпы роста – при его максимальном участии;
- при увеличении масштабов деятельности государства темпы роста, как правило, снижаются, при ослаблении экономического бремени государства – повышаются.

Направления экономической политики государства выступают определяющими факторами экономической безопасности страны, а количественные характеристики государственной деятельности – показателями ее экономической безопасности. Усиление активности государства, как правило, ведет к снижению темпов экономического роста, а следовательно и к снижению уровня экономической безопасности страны. Обеспечение более высокого уровня экономической безопасности возможно лишь при сокращении масштабов вмешательства государства в экономическую жизнь.

С этой точки зрения становится понятным, что произошло в России и в ряде других постсоветских стран в конце 1980-х и в течение 1990-х гг. Именно многократное увеличение масштабов вмешательства государства в экономическую жизнь привело страну в течение 1990-х гг. к беспрецедентному экономическому и социальному кризису, далеко отбросившему ее от многих стран современного мира. Положение с обеспечением экономической безопасности характеризуют данные, представленные в табл. 7.

Таблица 7

Среднегодовые значения показателей экономической безопасности в 1991 – 1996 гг. (в %)¹

Показатели экономической политики и ее результаты	Среднемировые	Россия
1. Продукция государственных предприятий к ВВП	13,2*	47,7
2. Государственное потребление к ВВП	17,5	18,7
3. Государственные расходы к ВВП	24,7	51,3
4. Дефицит бюджета к ВВП	4,1	15,9
5. Прирост государственного долга к ВВП	0,4	35,7
6. Темпы прироста денежной массы за вычетом реального ВВП	41,9	206,0
7. Темпы инфляции	41,3	296,1
8. Темпы снижения валютного курса	36,8	345,0
9. Налоги на внешнюю торговлю к внешнеторговому обороту	3,7	6,9
10. Темпы прироста ВВП на душу населения	1,1	-8,0

Исходя из анализа сложившейся ситуации, ряд современных отечественных экономистов указывает на то, что преодоление экономического кризиса и обеспечение последовательного экономического роста возможно лишь на путях последовательной либерализации экономической жизни, дальнейшего снижения бремени государства путем:

- радикального сокращения государственных расходов;
- обеспечения бездефицитного бюджета, достижения и поддержания его профицита;
- отказа от новых заимствований, как внутренних, так и внешних;
- прекращения наращивания государственного долга, перехода к выплате его основной части;
- завершения приватизации остающихся государственных предприятий;
- приватизации государственных обязательств;
- проведения жесткой денежной политики;
- безусловного обеспечения стабильности национальной валюты;
- снижения до полной ликвидации импортных таможенных пошлин;
- масштабного дерегулирования экономической деятельности.

¹ Таблица составлена по результатам расчетов Института экономического анализа на основе данных МВФ и Всемирного банка.

Благодаря последовательному проведению именно такой политики многие небогатые и слаборазвитые страны добивались устойчивого экономического роста и повышения жизненного уровня своих сограждан.

Глава 8. Информационная безопасность как составная часть социальной безопасности

8.1. Проблема информационного обеспечения социальной безопасности в современном мире

Социально-информационные технологии, широко применяемые человеком в сфере своей деятельности, оказывают активное влияние не только на общество, но и участвуют в формировании самой личности. В условиях современного мира человек становится все более неприспособленным к изменениям в социально-экономической жизни, попадая в зависимость от своего благополучия, организм индивида притупляет свои защитные функции. Рост информационного поля современной жизни требует от человека серьезной психологической подготовки, высокой культуры оперирования информацией. Информационный поток в повседневном обиходе человека часто переполняется лишним воздействием, процесс восприятия информации затупляется, что может приводить к ошибочным выводам индивидуального сознания, требующего от индивида объективного отражения действительности. Последствия таких суждений приводят к ложным решениям в сфере человеческой деятельности. Именно этим обусловлен интерес широкого круга специалистов к проблеме информационно безопасного поведения личности в сфере ее повседневной и профессиональной деятельности.

До последнего времени проблема информационной безопасности преимущественно интерпретировалась специалистами как комплекс задач, связанный с безопасным режимом функционирования компьютерных систем и сетей. Успехи в области информатизации общества требовали внедрения не только средств технической защиты информации, но и технологии правового регулирования социальных процессов общества, социокультурного подхода к проблемам информационной безопасности. Реальные условия жизни в современной России способствовали формированию чрезвычайно широкого и многообразного спектра опасностей и угроз, многие из которых имеют информационную природу либо воздействуют на человека через информационные каналы.

Осознание информационных угроз личности, обществу и государству и необходимость поиска средств противодействия им

вызвали широкий интерес общественности. Все больше персональной информации, попадая в базы данных, отчуждается от человека и несет в себе потенциальную угрозу для его безопасности. Все острее встает проблема контроля за использованием персональных сведений в несанкционированных самим гражданином целях и сферах деятельности.

Широкий спектр опасностей порождает социальная среда, в которой протекает повседневная жизнь каждого человека. Однако деятельность большинства социальных институтов, осуществляющих социальную защиту, не нацелена на предотвращение данных опасностей и угроз. Каждый гражданин России в любой момент может стать жертвой недобросовестных или просто равнодушных чиновников, авантюристов, мошенников, фирм, предоставляющих некачественные услуги, распространения заведомо ложной или неполной информации по каналам социальной коммуникации. Граждане России уже стали объектом манипуляции со стороны многих политических партий.

Сложившаяся обстановка усугубляется тем, что в обществе, в силу исторически сложившихся социокультурных традиций, подобные ситуации достаточно быстро становятся нормой повседневной жизни, на которые люди перестают адекватно реагировать. Остроту добавляет и отсутствие надлежащего контроля со стороны государства за использованием персональных сведений. Именно поэтому чаще всего гражданин остается один на один с угрозами в отношении собственной безопасности.

Одной из типичных информационных опасностей является ситуация, когда персональная информация о человеке становится доступной для лиц, не имеющих права ее использовать. Многие государственные и негосударственные организации, имеющие сведения о рядовых гражданах, часто не соблюдают конфиденциальности этих сведений. Среди них всевозможные городские коммунальные службы, предоставляющие свои услуги населению, институты социальной помощи, телефонные станции, почтовые отделения и ряд других учреждений, обслуживающих население. Слабой стороной деятельности этой категории источников является отсутствие гарантий надежной сохранности информации о гражданах. Сведения о проживающих в основном представлены в бумажной форме (журналах регистрации, картотеках и т. п.), доступ к которым не ограничен для сотрудников этих служб. Возможны случаи ознакомления с ними иных лиц, случайных посетителей. Правоохранительные органы государства проводят оперативные мероприятия, защищают граждан в случае уголовных и других преступлений, однако очень широкий спектр социальных опасностей и проблем не входит в сферу их компетенции.

Формирование современной информационной инфраструктуры (системы оперативного сбора и обработки информации, базы и банки данных, сетевые технологии и телекоммуникации) создает дополнительные возможности для несанкционированного доступа к персональной и другой конфиденциальной информации. В настоящее время уже стали обыденностью случаи несанкционированного подключения к всевозможным видам коммуникационных сетей. Широко используемые средства мобильной связи также являются потенциальными источниками сбора информации. В этой связи необходимо знать и помнить, что, общаясь по телефону, передавая сообщения посредством электронной почты, человек может стать жертвой преступных посягательств со стороны третьих лиц. В этих случаях только бдительность самого гражданина является самым надежным гарантом его безопасности в повседневной жизни.

Перспективное направление в обеспечении информационной безопасности составляют меры, направленные на предоставление населению информации о возможных методах противодействия, применяемых в таких случаях. Значимую роль здесь может и должно играть государство.

Государство должно принимать активное участие и в формировании информационной культуры граждан, способствовать росту информационной грамотности среди населения страны.

Кроме того, необходимы и организационные меры со стороны государства. В последние годы сформировался достаточно широкий рынок услуг по противодействию угрозам информационной безопасности. Однако они востребованы в основном лицами и фирмами, имеющими достаточно высокий финансовый уровень. Большая часть граждан, если и догадывается об их существовании, часто не имеет возможности оплатить такие услуги.

Таким образом, большая часть граждан России остается в неведении этой проблемы, становясь исключительным объектом наживы со стороны недобросовестных предпринимателей и жертвой разнообразных негативных обстоятельств. В связи с этим некоторые исследователи указывают на необходимость создания региональных и муниципальных служб социальной безопасности, которые занимались бы и вопросами обеспечения информационной безопасности граждан.

8.2. Информационная безопасность: понятие, задачи и уровни обеспечения

Первоначально понятие «информационная безопасность» в научной литературе отождествлялось с понятием безопасность

информации. Позднее стали использовать другой термин – «защищенность субъектов информационных отношений от негативных информационных воздействий».

В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации термин **«информационная безопасность»** определяется как состояние защищенности национальных интересов в информационной сфере, определяемых совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

В законе РФ «Об участии в международном информационном обмене» информационная безопасность определяется аналогичным образом. Под ним понимается состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства.

В современной весьма многочисленной литературе по вопросам информационной безопасности приводится целый ряд определений понятия «информационная безопасность». В частности, в коллективной монографии «Информационная безопасность государственных организаций и коммерческих фирм» (М., 2002), вышедшей под общей редакцией действующего министра РФ по связи и информации *Л. Д. Реймана*, указывается, что **информационная безопасность** подразумевает защищенность информации, обрабатываемой в информационно-вычислительной системе, от случайных или преднамеренных воздействий внутреннего или внешнего характера, чреватых нанесением ущерба владельцам информационных ресурсов или пользователям информации.

В соответствии с данным определением обеспечение информационной безопасности не сводится только к защите от противоправных действий со стороны тех или иных лиц. Важнейшее значение здесь имеет и защита от возможных воздействий, носящих случайный характер (аварии, сбои или отказы оборудования, систем электроснабжения, отопления, водоснабжения, природные катастрофы и т.д.), а также от случайных ошибок пользователей и обслуживающего персонала информационных систем.

С точки зрения современного отечественного исследователя *А. И. Алексеенцева*, методологической основой определения понятия «информационная безопасность» должно быть отнесение его не к самой информации, а к субъектам информационной среды – физическим и юридическим лицам, участвующим в информационном процессе. В практическом плане информационная безопасность существует лишь во взаимосвязи с субъектом информационной среды, именно субъект диктует показатели такой безопасности. Это относится не только к конкретным субъектам, но и к личности, обществу и государству.

Позиция *А. И. Алексеенцева* состоит в том, что смысловое содержание понятия «**информационная безопасность**» предполагает удовлетворение информационных потребностей субъектов, включенных в информационную среду. Информационная безопасность субъекта не может быть обеспечена без наличия у него необходимой информации. Информационные потребности различных субъектов не одинаковы, но для любого субъекта отсутствие возможности получения необходимой информации может иметь отрицательные последствия. Эти последствия могут носить различный характер, их тяжесть зависит от состава отсутствующей информации.

Необходимая для удовлетворения информационных потребностей информация должна отвечать определенным требованиям:

- во-первых, информация должна быть относительно полной, поскольку абсолютно полной информации ни один субъект иметь не может. Полнота информации характеризуется ее достаточностью для принятия правильных решений;
- во-вторых, информация должна быть достоверной, ибо искаженная информация приводит к принятию неправильных решений;
- в-третьих, информация должна быть своевременной, так как необходимые решения эффективны лишь тогда, когда они принимаются вовремя.

К принятию неверных решений может привести и наличие вредной, опасной для субъекта информации, которая чаще всего целенаправленно навязывается. Это требует обеспечения защиты субъектов информационных отношений от негативного информационного воздействия, что является еще одной составляющей информационной безопасности.

При таком подходе можно сформулировать следующее определение понятия «информационная безопасность»: **«информационная безопасность»** – это состояние информационной среды, обеспечивающее удовлетворение информационных потребностей субъектов информационных отношений, безопасность информации и защиту субъектов от негативного информационного воздействия¹.

Обеспечение информационной безопасности предполагает осуществление многомерной деятельности, носящей систематический и комплексный характер. При ее осуществлении важно иметь в виду те задачи, которые выдвигаются перед сторонами, заинтересованными в ин-

¹ См.: Алексеев А. И. Сущность и соотношение понятий «защита информации» и «информационная безопасность» // Безопасность информационных технологий. 1999. № 1. С. 19-20.

формационной безопасности. Все многообразие выделяемых задач может быть сведено к нескольким основным, а именно:

1) обеспечение доступности информации, что подразумевает возможность за приемлемое время получить требуемую информационную услугу, а также предотвращение несанкционированного отказа в получении информации;

2) обеспечение целостности информации, предусматривающее предотвращение несанкционированной модификации или разрушение информации;

3) обеспечение конфиденциальности информации, что связано с предотвращением несанкционированного ознакомления с информацией.

Выделяют четыре **категории субъектов информационной безопасности**, отличающиеся друг от друга правовым, техническим, финансовым, организационным и иным ресурсным обеспечением своей информационной безопасности, а именно:

- государство в целом;
- государственные организации;
- коммерческие структуры;
- отдельные граждане.

Среди всех перечисленных субъектов информационной безопасности на сегодняшний день в Российской Федерации самым незащищенным не только в техническом, организационном, но и в правовом отношении являются граждане России. Основная сложность обеспечения их безопасности состоит в низкой информированности граждан о проблемах информационной безопасности, отсутствии широкого доступа к средствам индивидуальной защиты информации.

В обеспечении информационной безопасности выделяют несколько уровней:

1. **Концептуально-политический.** На этом уровне принимаются документы, в которых определяются основные направления государственной политики в области информационной безопасности, формулируются цели и задачи обеспечения информационной безопасности в отношении всех обозначенных субъектов, намечаются пути и средства реализации поставленных целей. Примером подобного рода документов является Доктрина информационной безопасности РФ, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 г.

2. **Законодательный.** На этом уровне принимаются нормативно-правовые акты (законы, постановления правительства и др.), призванные инициировать создание и функционирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности.

3. **Нормативно-технический.** На данном уровне осуществляется разработка стандартов, руководящих и методических материалов и до-

кументов регламентирующих процессы разработки, внедрения и эксплуатации средств обеспечения информационной безопасности. Приводятся в соответствие национальные и международные стандарты в сфере информационных технологий.

4. Административный. Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности на данном уровне проводится в рамках конкретного предприятия, учреждения, организации. На этом уровне руководство организации реализует конкретные меры по обеспечению информационной безопасности. В их основе лежит политика безопасности предприятия (совокупность документированных управленческих решений, направленных на защиту информации), определяющая стратегию предприятия в области информационной безопасности, а также объем выделяемых ресурсов для создания и функционирования системы информационной безопасности предприятия.

В числе конкретных мер по обеспечению информационной безопасности можно выделить несколько основных:

- управление персоналом предприятия;
- физическая защита имущества и работников предприятия;
- поддержание работоспособности персонала и оборудования предприятия;
- реагирование на нарушения режима безопасности (санкции в отношении нарушителей, совершенствование системы безопасности, разработка и реализация превентивных мер по обеспечению информационной безопасности);
- планирование восстановительных работ.

5. Программно-технический уровень. Данный уровень предполагает использование, как минимум, нескольких механизмов обеспечения информационной безопасности, среди них:

- идентификация и проверка подлинности пользователей средств информатизации;
- управление доступом к информации;
- протоколирование и аудит;
- криптография;
- экранирование;
- обеспечение высокой доступности.

В современных условиях использование различных механизмов обеспечения информационной безопасности стало актуальным не только для отдельных предприятий, учреждений, организаций, как государственных, так и частных, но и для простых граждан. Несанкционированный доступ к информации личного характера может инициировать совершение правонарушений в отношении жизни и имущества граждан.

8.3. Виды и особенности угроз информационной безопасности

Понятие «угроза информационной безопасности». Под угрозой обычно понимают потенциально возможное событие, действие (воздействии), процесс или явление, которое может привести к нанесению ущерба чьим-либо интересам. Под **угрозой информационной безопасности** можно понимать потенциально возможное событие, процесс или явление, которое посредством воздействия на компоненты информационно-вычислительной системы может прямо или косвенно привести к нанесению ущерба владельцам информационных ресурсов или пользователям системы¹.

По каким каналам возможна утечка информации в организации?

Основные виды каналов утечки информации:

- 1 группа – каналы, связанные с доступом к элементам системы обработки данных, но не требующие изменения компонентов системы. К этой группе относят каналы утечки информации, осуществляемые посредством:

- а) дистанционного скрытого видеонаблюдения или фотографирования (например, скрыто устанавливаемые фото-, кино- и видеокамеры);

- б) применения подслушивающих устройств (например, лазерный съем речевой информации, использования специальных закладных устройств (радиомаяков) для съема информации с компьютеров);

- в) перехвата электромагнитных излучений и наводок и т. д.;

- 2 группа – каналы, связанные с доступом к элементам информационной системы и изменением структуры ее компонентов. В эту группу включают:

- а) наблюдение за информацией в процессе обработки с целью ее запоминания;

- б) хищение носителей информации;

- в) сбор производственных отходов, содержащих обрабатываемую информацию;

- г) преднамеренное считывание данных из файлов других пользователей;

- д) чтение остаточной информации, т. е. данных, остающихся на магнитных носителях после выполнения заданий;

- е) копирование носителей информации;

- ж) преднамеренное использование для доступа к информации терминалов зарегистрированных пользователей;

¹ Волокитин А. В., Маношкин А. П., Солдатенков А. В., Савченко С. А., Петров Ю. А. Информационная безопасность государственных организаций и коммерческих фирм. Справочное пособие. / Под общей редакцией Реймана Л. Д. М., 2002. С.39.

з) маскировку под зарегистрированного пользователя путем похищения паролей и других реквизитов разграничения доступа к информации, используемой в системах обработки;

и) использование для доступа к информации «люков», «дыр» и «лазеек», т.е. возможностей обхода механизма разграничения доступа, возникающих вследствие несовершенства общесистемных компонентов программного обеспечения;

- 3 группа включает в себя следующие каналы утечки информации:

а) незаконное подключение специальной регистрирующей аппаратуры к устройствам системы или линиям связи (перехват модемной и факсимильной связи);

б) злоумышленное изменение программ таким образом, чтобы эти программы наряду с основными функциями обработки информации осуществляли также несанкционированный сбор и регистрацию защищаемой информации;

в) злоумышленный вывод из строя механизмов защиты;

- 4 группа каналов утечки информации:

а) несанкционированное получение информации путем подкупа или шантажа должностных лиц соответствующих служб;

б) получение информации путем подкупа и шантажа сотрудников, знакомых, обслуживающего персонала или родственников, знающих о роде деятельности.

Классификация угроз информационной безопасности. Все множество потенциальных угроз по природе их возникновения можно разделить на два класса: **естественные (объективные) и искусственные (субъективные).**

В свою очередь, искусственные угрозы могут быть дифференцированы на **преднамеренные и непреднамеренные, внешние и внутренние.**

К **естественным угрозам информационной безопасности** относят угрозы, вызванные воздействиями на элементы системы объективных физических процессов или стихийных природных явлений, не зависящих от человека. Например, угроза пожара.

Еще более широк и опасен круг **искусственных угроз**, природа которых обусловлена деятельностью человека.

Под **непреднамеренными искусственными угрозами** понимаются действия, совершаемые людьми случайно или без злого умысла: по незнанию, невнимательности или халатности, из любопытства и др. К числу таких действий (и соответственно угроз) можно отнести:

- неумышленные действия, приводящие к частичному или полному отказу системы или разрушению аппаратных, программных, информационных ресурсов системы (например, неумышленная порча оборудования, удаление файлов с важной информацией и т. п.);

- неправомерное отключение оборудования или изменение режимов работы устройств и программ;
- запуск технологических программ, способных при некомпетентном использовании вызывать потерю работоспособности системы (зависания или заикливания) или осуществляющих необратимые изменения в системе (форматирование или реструктуризацию носителей информации, удаление данных и т. п.);
- нелегальное внедрение и использование неучтенных программ (игровых, обучающих, технологических и др., не являющихся необходимыми для выполнения нарушителем своих служебных обязанностей) с последующим необоснованным расходом ресурсов (загрузка процессора, захват оперативной памяти и памяти на внешних носителях);
- заражение компьютера вирусами,
- разглашение, передачу или утрату атрибутов разграничения доступа (паролей, ключей шифрования, пропусков и т. п.);
- некомпетентное использование, настройку или неправомерное отключение средств защиты персоналом службы безопасности;
- ввод ошибочных данных.

Под **преднамеренными искусственными угрозами** понимаются угрозы, связанные с корыстными устремлениями людей.

Выделяют следующие основные пути умышленной дезорганизации работы, вывода системы из строя, проникновения в систему и несанкционированного доступа к информации:

- физическое разрушение системы (путем взрыва, поджога и т. п.) или вывод из строя всех или отдельных наиболее важных компонентов компьютерной системы (устройств, носителей важной системной информации, лиц из числа персонала и т. п.);
- отключение или вывод из строя подсистем обеспечения функционирования вычислительных систем (электропитания, охлаждения и вентиляции, линий связи и т. п.);
- действия по дезорганизации функционирования системы (изменение режимов работы программ, постановка мощных активных радиопомех на частотах работы устройств системы и т. п.);
- внедрение агентов в число персонала системы;
- вербовку (путем подкупа, шантажа и т. п.) персонала или отдельных пользователей, имеющих определенные полномочия;
- перехват побочных электромагнитных, акустических и других излучений устройств и линий связи, а также наводок активных излучений на вспомогательные технические средства, непосредственно не участвующие в обработке информации (телефонные линии, сети питания, отопления и т. п.);
- перехват данных, передаваемых по каналам связи, и их анализ с

целью выяснения протоколов обмена, правил вхождения в связь и авторизации пользователя и последующих попыток их имитации для проникновения в систему;

- хищение носителей информации (магнитных дисков, лент, микросхем памяти, запоминающих устройств и др.);
- несанкционированное копирование носителей информации;
- хищение производственных отходов (распечаток, записей, спиканных носителей информации и т. п.);
- чтение остаточной информации из оперативной памяти и с внешних запоминающих устройств;
- незаконное получение паролей и других реквизитов разграничения доступа (путем подбора, путем имитации интерфейса системы и т. д.) с последующей маскировкой под зарегистрированного пользователя;
- вскрытие шифров криптозащиты информации;
- незаконное подключение к линиям связи с целью работы в моменты пауз в действиях законного пользователя от его имени с последующим вводом ложных сообщений или модификацией передаваемых сообщений.

Под **внутренними угрозами информационной безопасности** понимаются угрозы со стороны персонала организации или предприятия, а под **внешними** – угрозы от сторонних лиц или организаций.

Согласно зарубежной и отечественной статистике до 70 – 80 % всех компьютерных преступлений связаны с внутренними нарушениями, т. е. осуществляются сотрудниками компании, работающими или уволенными, поскольку именно свой сотрудник может реально оценить стоимость той или иной информации.

Внешние угрозы могут быть дифференцированы на две группы – **на локальные и удаленные атаки**. Первые предполагают проникновение нарушителя на территорию организации и получения им доступа к отдельному компьютеру или локальной сети. Вторые характерны для систем, подключенных к общедоступным глобальным сетям (например, Интернет).

Сетевые системы отличаются тем, что, наряду с обычными (локальными) атаками, осуществляемыми в пределах одной компьютерной системы, к ним применим специфический вид атак, обусловленный распределенностью ресурсов и информации в пространстве. Это так называемые сетевые (или удаленные) атаки. С развитием локальных и глобальных сетей именно удаленные атаки становятся лидирующими как по количеству попыток, так и по успешности их применения.

Удаленные атаки можно классифицировать по нескольким признакам.

Во-первых, в зависимости от характера воздействия на работу информационной системы удаленные атаки могут быть разделены на **пассивные и активные**.

Пассивное воздействие на распределенную вычислительную систему не связано с непосредственным влиянием на работу системы, но нарушает политику ее безопасности. Например, прослушивание канала связи в сети.

Активным воздействием на распределенную вычислительную систему называется воздействие, оказывающее непосредственное влияние на работу системы (изменение конфигурации, нарушение работоспособности и т. д.) и нарушающее принятую в ней политику безопасности. Практически все типы удаленных атак являются активными воздействиями.

Во-вторых, в зависимости от цели осуществления удаленной атаки они могут быть классифицированы на угрозы, связанные с нарушением конфиденциальности, а также целостности и отказа в обслуживании.

Основная цель практически любой атаки – получить несанкционированный доступ к информации. Существуют две принципиальные возможности доступа к информации – перехват и искажение. Возможность перехвата информации означает получение к ней доступа, но невозможность ее модификации. Примером перехвата информации может служить прослушивание канала в сети.

Возможность искажения информации означает либо полный контроль над информационным потоком между объектами системы, либо возможность передачи сообщений от имени другого объекта.

При нарушении работоспособности системы основная цель атакующего – добиться, чтобы операционная система на атакуемом объекте вышла из строя, и для всех остальных объектов системы доступ к ресурсам атакованного объекта был бы невозможен.

Возможны и другие классификации удаленных атак, например: в зависимости от условий начала воздействия, в зависимости от наличия (или отсутствия) обратной связи, от расположения субъекта атаки и т. д.

8.4. Обеспечение информационной безопасности

8.4.1. Организационные методы обеспечения информационной безопасности

Применение организационных методов обеспечения информационной безопасности составляет одну из важнейших сторон обеспечения информационной безопасности любой организации.

С точки зрения информационной безопасности существует два общих принципа, используемых при управлении кадрами: разделение обязанностей и минимизация привилегий, смысл которых состоит в уменьшении ущерба от случайных или умышленных некорректных действий пользователей.

Принцип разделения обязанностей состоит в таком распределении ролей и ответственности, чтобы один человек не смог нарушить критически важный для организации процесс.

Принцип минимизации привилегий предписывает выделять пользователям только те права доступа к информации, которые необходимы им для выполнения служебных обязанностей.

Информационная безопасность (в том числе и компьютерных систем) самым непосредственным образом зависит от окружения, в котором она работает. Важное значение здесь приобретает применение мер физической защиты, в состав которых входят:

- физическое управление доступом;
- противопожарные меры;
- защита поддерживающей инфраструктуры;
- защита от перехвата данных;
- защита мобильных систем.

Задача мер физического управления доступом состоит в контроле и ограничении входа и выхода сотрудников и посетителей как на общую территорию организации, так и в ее отдельные режимные помещения, например те, где расположены серверы, коммуникационная аппаратура, хранилища машинных носителей и т. п.

Противопожарные меры и меры по защите поддерживающей инфраструктуры призваны свести к минимуму ущерб, вызванный огнем или авариями электропитания, водопровода, отопления и т. п.

Защита от перехвата данных подразумевает применение экранирования помещения, использование различных шумящих устройств и т. п.

Конкретному пользователю информационных систем – работнику организации – важно знать:

- во-первых, как организована работа по осуществлению резервного копирования информации, чтобы иметь возможность восстановить программы и данные после возможных нарушений информационной безопасности или после аварий. Восстановлением программ должны заниматься специализированные службы. Регулярность резервного копирования должна определяться должностной инструкцией. Пренебрегать резервным копированием информации крайне опасно по причине возможной утраты всей информации, накопленной за длительное время;

- во-вторых, как организована на предприятии поддержка пользователей специализированными службами, чтобы пользователь мог получить более детальную информацию по работе конкретных программ и систем;

- в-третьих, как организовано восстановление работоспособности системы, функционирование которой нарушено непреднамеренными действиями пользователя. Эта задача должна решаться специализированными службами, поскольку самостоятельная установка программ на компьютер или обновление текущих версий может повлечь нарушение работоспособности системы в целом или нарушение работы ее механизмов информационной безопасности.

Общее планирование восстановительных работ, как и реализация всех составляющих организационных мер обеспечения информационной безопасности, – задача специализированной службы. Однако каждый работник организации должен быть готов к проведению работ по восстановлению информации после аварии или умышленного нарушения целостности данных. В этой связи он должен в общих чертах представлять себе весь план восстановительных работ организации и детально знать свое место в этих работах.

8.4.2. Программно-технические методы обеспечения информационной безопасности

Раскрывая содержание программно-технических методов обеспечения информационной безопасности, необходимо отметить, что в основе создания и применения всех программно-технических средств информационной безопасности лежит два понятия – «идентификация» и «аутентификация».

Идентификация – процесс, позволяющий установить имя пользователя (например, вручение визитной карточки, где указаны имя, должность и другие атрибуты конкретного лица).

Аутентификация – процесс проверки подлинности введенного в систему имени пользователя (например, проверка подлинности имени пользователя через сличение его внешнего вида с фотографией).

Средства идентификации и аутентификации могут и объединяться [например, через предъявление служебного удостоверения, где приведены и данные для идентификации (фамилия, должность и пр.), и данные для аутентификации (фотография)]. Кроме того, сами средства идентификации и аутентификации могут иметь некоторые признаки, подтверждающие их подлинность. На удостоверении, например, это печати, подписи и другие признаки защиты от подделок.

В информационных технологиях способы идентификации и аутентификации являются средством обеспечения его доступа в информационное пространство организации в целом или отдельные разделы этого пространства.

Выделяют следующие способы идентификации и аутентификации пользователя информационно-вычислительных систем:

- парольные методы;
- методы с применением специализированных аппаратных средств;
- методы, основанные на анализе биометрических характеристик пользователя.

Смысл парольных методов заключается в том, что для входа в систему пользователь вводит два кода: свое условное имя (идентификация) и уникальный, известный только ему одному, код-пароль для аутентификации. При правильном использовании парольные схемы могут обеспечить приемлемый для многих организаций уровень безопасности. Однако в настоящий момент по совокупности характеристик они считаются самым слабым средством аутентификации, поскольку надежность паролей очень сильно зависит от «человеческого фактора».

Вторая система идентификации и аутентификации предполагает использование специальных устройств – магнитных карт, смарт-карт, так называемых таблеток, токенов и других аппаратных идентификаторов, на которых записана уникальная информация. Эти методы отличаются большей устойчивостью. Однако существует возможность его потери или кражи аппаратного идентификатора.

Наиболее перспективным в настоящее время считается использование средств идентификации пользователя по биометрическим признакам: отпечатку пальца, рисунку радужной оболочки глаз, отпечатку ладони и др. Эти методы обладают достаточно высокой надежностью и не требуют от пользователя запоминания сложных паролей или заботы о сохранности аппаратного идентификатора.

Эти средства также не лишены недостатков, поскольку могут возникнуть проблемы с идентификацией из-за изменения радужной оболочки глаза под воздействием лекарства, из-за изменений в кожном покрове под воздействием высокой или низкой температуры воздуха.

Вопрос о применимости того или иного средства решается в зависимости от выявленных угроз и технических характеристик защищаемого объекта. Здесь необходим компромисс между надежностью, доступностью по цене, удобством использования и администрирования средств идентификации и аутентификации.

После того как с помощью средств идентификации и аутентификации был получен доступ в информационную систему, в дело вступают

средства логического управления доступом. Средства логического управления доступом тоже контролируют возможность попадания пользователя в тот или иной раздел информации, хранящейся в системе, только они реализуются программным путем. Логическое управление доступом – это основной механизм многопользовательских систем, призванный обеспечить конфиденциальность и целостность информации.

Одним из средств логического управления доступом является ограничивающий интерфейс, когда пользователя лишают самой возможности попытаться совершить несанкционированные действия, включив в число видимых ему объектов только те, к которым он имеет доступ. Подобный подход обычно реализуют в рамках системы меню, и пользователю показывают лишь допустимые варианты выбора.

В процессе обеспечения информационной безопасности особое внимание уделяется **протоколированию и аудиту информации.**

Протоколирование – это сбор и накопление информации о событиях, происходящих в информационно-вычислительной системе. У каждой программы есть свой набор возможных событий, которые можно классифицировать на внешние (вызванные действиями других программ или оборудования), внутренние (вызванные действиями самой программы) и клиентские (вызванные действиями пользователей и администраторов).

Аудит – это анализ накопленной информации, проводимый оперативно, почти в реальном времени, или периодически.

При осуществлении протоколирования и аудита преследуются следующие главные цели:

- обеспечить подотчетность пользователей и администраторов;
- обеспечить возможность реконструкции последовательности событий;
- обнаружить попытки нарушений информационной безопасности;
- предоставить информацию для выявления и анализа проблем.

Пользователь не в состоянии вмешаться в процесс протоколирования, а процесс аудита осуществляется тогда, когда есть определенные претензии к пользователю. В хорошо сделанной системе фиксируются все попытки доступа пользователя к информации и практически все виды действий, которые над этой информацией производились.

Обеспечение подобной подотчетности считается одним из средств сдерживания попыток нарушения информационной безопасности, поскольку реконструкция событий позволяет выявить слабости в защите, найти виновника, определить способ устранения проблемы и вернуться к нормальной работе.

Криптография, или шифрование. Эта область информационной безопасности занимает центральное место среди программно-технических средств безопасности.

В современной криптографии используются два основных метода шифрования – симметричное и асимметричное.

В симметричном шифровании один и тот же ключ используется и для шифровки, и для расшифровки сообщений. Основным недостатком симметричного шифрования является то, что секретный ключ должен быть известен и отправителю, и получателю. С одной стороны, это ставит проблему безопасной пересылки ключей при обмене сообщениями. С другой – получатель, имеющий зашифрованное и расшифрованное сообщение, не может доказать, что он получил его от конкретного отправителя, поскольку такое же сообщение он мог сгенерировать и сам.

В асимметричных методах применяются два ключа. Один из них, несекретный, используется для шифровки и может без всяких опасений передаваться по открытым каналам, другой – секретный – применяется для расшифровки и известен только получателю.

Асимметричные методы шифрования позволяют реализовать электронную подпись, или электронное заверение сообщения. Существенным недостатком асимметричных методов является их низкое быстродействие, поэтому их приходится сочетать с симметричными.

Экранирование. С развитием сетевых технологий все большую актуальность приобретает защита от случайных или намеренных воздействий из внешних сетей (например, Интернет), с которыми взаимодействует сеть предприятия. Для этой цели используются различные разновидности межсетевых экранов, а сам процесс защиты получил название экранирования. **Межсетевой экран** – это специализированная программная система, ограничивающая возможность передачи информации как из внешней сети в сеть предприятия, так и из сети предприятия во внешнюю среду. Помимо функций разграничения доступа, экраны осуществляют также протоколирование информационных обменов.

8.4.3. Содержание комплексного подхода к обеспечению информационной безопасности предприятия

Принципы комплексного подхода к обеспечению информационной безопасности. В настоящий момент наиболее перспективной основой для построения систем информационной безопасности служит комплексный подход, который заключается в рациональном сочетании различных организационных и программно-технических мер и средств с

учетом требований действующих нормативно-правовых и нормативно-технических документов.

При создании комплексной системы необходимо защищать информацию во всех фазах ее существования, как электронной (содержащейся и обрабатываемой в автоматизированных системах или на машинных носителях), так и документальной (бумажные документы). В комплексной системе защищать информацию необходимо не только от несанкционированного доступа к ней, но и от несанкционированного вмешательства в процесс ее обработки, хранения и передачи, попыток нарушения работоспособности программно-технических средств и т. п.

Альтернативой комплексному подходу может являться так называемый «островной» или «лоскутный» подход, при котором задачи защиты информации решаются лишь на отдельных этапах ее обработки, передачи или хранения. Примером подобного подхода может являться выделение режимных помещений, в которых расположены хранилища данных или компьютеры с конфиденциальной информацией, не подключенные к сети предприятия и общедоступным сетям. С развитием сетевых технологий этот подход утрачивает самостоятельное значение и используется как элемент комплексного подхода.

Разрабатывая и реализуя мероприятия, лежащие в русле комплексного подхода к обеспечению информационной безопасности, следует дополнительно учитывать два обстоятельства:

- во-первых, невозможно создать абсолютно надежную защиту. Можно лишь добиться адекватности системы потенциально возможным угрозам. Поэтому одним из требований к системе является разумное соотношение затрат на защиту информации и возможных финансовых потерь от нарушения информационной безопасности;

- во-вторых, система безопасности должна быть гибкой и легко адаптироваться к изменяющимся внешним условиям. В связи с тем, что угрозы информационной безопасности становятся все изощреннее, в системе должен быть заложен определенный запас прочности программно-технических средств и организационных мер безопасности.

Основные направления и этапы работ по созданию комплексной системы безопасности. В общем случае создание комплексной системы безопасности проводится в рамках трех направлений работ – методологическом, организационном и техническом.

Основной задачей методологического направления является разработка концепции (политики) безопасности предприятия.

Концепция безопасности представляет собой документ, который, в частности, определяет:

- состав и особенности информационных потоков организации;
- виды представления информации для каждого информационно-

го потока (например: бумажный документ, электронный документ, запись в базе данных и др.);

- категории конфиденциальной информации в организации и классификацию информации по категориям конфиденциальности;
- возможные пути разглашения конфиденциальной информации (модель угроз);
- модель нарушителя для каждой угрозы, в том числе профессиональный круг лиц, к которому может принадлежать нарушитель; мотивацию и цели действий нарушителя, предполагаемую квалификацию нарушителя и характер его возможных действий;
- вероятности реализации каждого вида угроз и усредненные вероятные величины убытков (риски).

В рамках организационного направления работ создается совокупность правил, регламентирующих деятельность сотрудников при обращении с информацией, независимо от форм ее представления. Эта совокупность правил отражается в руководящих документах, составляющих регламент обеспечения безопасности.

Регламент обеспечения безопасности определяет правила обращения с конфиденциальной информацией в зависимости от фазы ее обработки и категории конфиденциальности, а именно:

- порядок допуска сотрудников к конфиденциальной информации;
- обязанности и ограничения, накладываемые на сотрудников, допущенных к конфиденциальной информации;
- порядок изменения категории конфиденциальности работ и информации;
- требования к помещениям, в которых проводятся конфиденциальные работы и обрабатывается конфиденциальная информация в соответствии с ее категориями;
- требования к конфиденциальному делопроизводству;
- требования к учету, хранению и обращению с конфиденциальными документами;
- меры по контролю за обеспечением конфиденциальности работ и информации;
- порядок действий, предпринимаемых при обнаружении разглашения информации с целью пресечения процесса разглашения/утечки (план мероприятий по противодействию атаке на конфиденциальную информацию);
- порядок действий, предпринимаемых после пресечения процесса разглашения/утечки информации (план мероприятий по восстановлению конфиденциальности информации);
- меры ответственности за разглашение конфиденциальной информации.

В состав регламента безопасности могут входить как собственно концепция безопасности, так и ряд дополнительных документов, например: план защиты информационно-вычислительных систем, инструкции по системе разграничения доступа, инструкции по работе с кадрами и др. Этими документами определяется порядок функционирования комплексной системы информационной безопасности как в штатном режиме, так и в аварийных ситуациях.

В рамках технического направления возможны два варианта по реализации комплекса программно-технических средств комплексной системы обеспечения информационной безопасности – это разработка всей информационной системы «с нуля» с учетом требований информационной безопасности или встраивание элементов защиты в уже существующую информационную систему.

Глава 9. Военная безопасность как составная часть социальной безопасности России

9.1. Военная безопасность России в современных условиях: общие положения

Военная безопасность России на современном этапе предусматривает поддержание оборонного потенциала Российской Федерации на уровне, достаточном для обеспечения безопасности страны в случае возникновения кризисных ситуаций в непосредственной близости от границ РФ, обеспечения эффективной обороны, а также, при необходимости, для участия в коллективных международных акциях по сдерживанию потенциальной агрессии в отношении других государств.

При этом военно-политическое руководство страны исходит из убеждения, что уровень обеспечения военной безопасности должен соответствовать международной военно-политической обстановке, реалиям меняющегося мира и возможностям общества и государства. Прежде всего, в плане материально-технического оснащения вооруженных сил, обеспечения их финансовыми, людскими и иными ресурсами.

В настоящий момент военно-политическое руководство страны полагает, что реальная военная опасность обществу и государству со стороны сопредельных государств значительно уменьшилась (в сравнении со временем «холодной войны»). Однако остаются угрозы потенциальные, связанные с опасностью возникновения и разрастания региональных и локальных войн, ведущихся с применением всего современного арсенала обычных вооружений.

В своей политике по обеспечению военной безопасности Российская Федерация отказалась от принципа военно-стратегического паритета и придерживается принципа коллективного реалистического сдерживания, основанного на признании существования военной опасности и вероятности ее перерастания в военную угрозу.

При обеспечении военной безопасности руководство страны ведущую роль отводит СЯС (стратегическим ядерным силам), прежде всего на стратегическом и оперативно-тактическом уровне.

Угрозы военной безопасности. Угрозы военной безопасности государства и общества большинство отечественных исследователей, например *В. Золотарев*, классифицирует на две основные группы – внешние и внутренние.

В числе внешних угроз военной безопасности выделяются:

1) локальные войны и конфликты в пределах постсоветского пространства (Грузия, Молдова, Азербайджан и др.);

2) наличие у многих государств ядерного оружия и других видов оружия массового поражения;

3) вооруженные конфликты в непосредственной близости от границ Российской Федерации (Афганистан, Ирак);

4) распространение новейших военных технологий;

5) изменение стратегической стабильности (связанной с доминированием США в современном мире);

6) территориальные претензии к России со стороны ряда стран (официально не оформленные, идущие в разрез с международными соглашениями, но оказывающие определенное влияние на политику этих государств в отношении России).

Среди внутренних угроз в качестве наиболее актуальных для обеспечения военной безопасности России выделяют:

1) трудности социально-экономического характера, связанные с поддержанием оборонного потенциала государства;

2) военно-техническое отставание по разработке перспективных направлений НИОКР, слабое развитие военной инфраструктуры, деградация ВПК;

3) деятельность на территории России незаконных вооруженных формирований, осуществляющих крупномасштабные террористические акты;

4) падение престижа воинской службы, трудности комплектования и финансирования.

Принципы государственной политики в обеспечении военной безопасности. Обеспечение военной безопасности России на современном этапе предполагает учет нескольких основополагающих принципов, определяющих направление и характер деятельности органов государственного управления в этой сфере. В этом плане важную роль играют принципы:

- законности;

- соответствия интересов государства интересам общества и личности;

- единства государственной политики в области обеспечения военной безопасности;

- сотрудничества с международной системой безопасности;

- информационной открытости деятельности по обеспечению военной безопасности (в пределах законов Российской Федерации).

Правовые основы обеспечения военной безопасности. Соблюдение принципа законности предполагает, что деятельность органов государственного управления и отдельных должностных лиц в деле обеспе-

чения военной безопасности современного российского государства осуществляется исключительно в рамках и порядке, установленных нормативно-правовыми актами Российской Федерации. В этой связи можно указать несколько категорий нормативно-правовых документов, содержание которых полностью или частично определяет правовые основы деятельности по обеспечению военной безопасности Отечества:

1. Конституция Российской Федерации (ст. 59).
2. Федеральные законы (например, закон РФ от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; закон РФ от 05.03.1992 г. № 2446-I «О безопасности» и др.).
3. Конституционные и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации.
4. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.
5. Международные договоры Российской Федерации (например, Гаагские конвенции 1907 г., установившие основные положения права войны и права мира; Женевские конвенции 1949 г.; Конвенция 1972 г. о неприменении бактериологического оружия; III-я Женевская конвенция 1949 г. «Об обращении с военнопленными» и др.).

Основные направления государственной политики по обеспечению военной безопасности. В качестве основных направлений обеспечения военной безопасности страны в настоящий период времени указывается:

- 1) осуществление военного строительства с учетом обеспечения гарантированного сдерживания потенциального агрессора от агрессии против России, ее союзников, от развязывания мировой ядерной и обычной войн;
- 2) проведение военно-технической политики, основанной на соответствии военно-технического и производственного потенциала потребностям обороны, ориентированной на экономическую обоснованность и эффективность использования материальных средств, выделяемых на оборону, предполагающей оптимальное соотношение различных систем оружия;
- 3) ограничение вооружений на основе равенства запрета ядерных испытаний.

Структура руководства по обеспечению военной безопасности России. В структуре руководства по обеспечению военной безопасности современной России можно выделить три основных элемента.

1. Органы государственной власти и управления, осуществляющие военно-политическое руководство включают в себя:

- Президента Российской Федерации, выступающего в качестве Верховного главнокомандующего вооруженными силами страны.

• Совет обороны, в котором в качестве председателя выступает Президент РФ, а заместителя председателя – премьер-министр Правительства РФ.

- Министр обороны.
 - Генеральный штаб.
 - Главкомы видов вооруженных сил и руководители «силовых» ведомств – МВД, ФСБ и др.
 - Федеральное собрание, утверждающее военный бюджет страны на текущий финансовый год.
 - Правительство Российской Федерации.
 - Судебные органы (военные суды и военная прокуратура).
2. Органы военно-технического руководства:
- Министр обороны.
3. Органы оперативно-стратегического руководства:
- Генеральный штаб.

9.2. Становление системы социального обеспечения военнослужащих в СССР

В первые месяцы после установления советской власти система пенсионного обеспечения в нашей стране (в том числе военнослужащих и их семей) базировалась на законах, принятых еще царским правительством. До августа 1918 г. пенсионное обеспечение инвалидов Красной Армии, семей погибших красноармейцев производилось в порядке и по нормам, установленным постановлением Временного правительства от 11 октября 1917 г.

В последующем стали закладываться основы новой системы пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей. В связи с этим, наряду с решением вопросов строительства Вооруженных Сил, декретом СНК РСФСР от 15(28).01.1918 г. «О создании рабоче-крестьянской Красной Армии на добровольческих началах» было закреплено право военнослужащих РККА на материальное обеспечение при утрате трудоспособности, а членов их семей — в случае потери кормильца. Характерной особенностью данного этапа, по указанному декрету, является то, что пенсионное обеспечение военнослужащих и их семей (и рядового, и командного состава) осуществлялось органами социального обеспечения.

7 августа 1918 г. в виде экстренной меры временно, впредь до издания общего страхового закона, *В. И. Ленин* подписал принятый СНК первый декрет о пенсионном обеспечении солдат Красной Армии и членов их семей.

Декрет устанавливал пенсии для солдат, лишившихся полностью или частично трудоспособности в результате повреждений, ран или болезней, полученных вследствие прохождения военной службы, а также пенсии для семей солдат Красной Армии, убитых, умерших от ран или пропавших без вести на войне. В случае смерти солдат, получавших пенсии по инвалидности, нетрудоспособные члены семьи обеспечивались пенсиями на этих же основаниях. Назначение пенсий военнослужащим производили комиссии при местных отделах социального обеспечения.

Распространение в январе 1919 г. «Положения о социальном обеспечении трудящихся» на всех военнослужащих, в т. ч. и на командный состав, себя не оправдало, поскольку оно не учитывало особенностей военной службы и создавало затруднения в обеспечении пенсиями военнослужащих и их семей. Уже 28 апреля 1919 г. Председатель СНК РСФСР *В. И. Ленин* подписывает Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств.

Право на пенсионное обеспечение по инвалидности имели следующие категории военно-увеченных:

- 1) солдаты Красной Армии;
- 2) моряки Красного флота;
- 3) военнослужащие судоходной охраны Главного управления водных сообщений;
- 4) военнослужащие пограничной охраны;
- 5) военнослужащие продовольственных отрядов;
- 6) военнослужащие железнодорожной охраны;
- 7) военно-медицинские работники и военно-политические комиссары;
- 8) бывшие красногвардейцы;
- 9) командный состав Красной Армии;
- 10) члены рабочих и крестьянских боевых дружин и все лица, привлеченные надлежащими властями к обслуживанию воинских частей.

Пенсии военно-увеченным назначались лишь в случае утраты ими полностью или частично трудоспособности от повреждений, ран или болезней, полученных в связи с исполнением своих служебных обязанностей, и в случае их материальной необеспеченности. В случае смерти этих лиц нетрудоспособные члены их семей обеспечивались пенсиями по случаю потери кормильца.

После окончания Гражданской войны и иностранной интервенции сложившиеся в стране социальные и экономические условия дали возможность пересмотреть систему государственного обеспечения военнослужащих и их семей, увеличить размеры и установить новые виды обеспечения.

Становление пенсионного обеспечения военнослужащих как самостоятельной системы относится к 1925 – 1931 гг.

В это время создание кадровой армии повлекло за собой изменение в комплектовании армии командным и начальствующим составом, что потребовало совершенствования пенсионного обеспечения военнослужащих кадрового командного и начальствующего состава и их семей.

Для этого в мае 1925 г. было принято решение о введении в действие особого положения о пенсионном обеспечении начальствующего состава РККА и в распоряжение Народного комиссариата по военным и морским делам выделены необходимые денежные средства. Новое положение (вступившее в силу в 1926 г.) предусматривало, что пенсионное обеспечение военнослужащих кадрового командного и начальствующего состава РККА и их семей осуществляется кадровыми органами Наркомата по военным и морским делам по смете этого комиссариата.

Положением предусматривались пенсии:

- лицам начальствующего состава — за выслугу лет и по инвалидности (до этого пенсий за выслугу лет не было);
- семьям лиц начальствующего состава — по случаю потери кормильца.

Пенсия за выслугу лет назначалась военнослужащим, прослужившим не менее 20 лет на должностях кадрового начсостава. При этом за выслугу 20 лет на должностях кадрового начсостава пенсия назначалась в размере 50 % оклада, за каждый последующий год выслуги сверх 20 лет пенсия увеличивалась на 4 % оклада, а за каждый год сверх 25 лет — на 6 % оклада. При выслуге 50 лет и более пенсия назначалась в размере 100 % оклада. Лицам, награжденным орденами Красного Знамени, за каждый полученный орден размер пенсии увеличивался на 10%.

Лицам начсостава, инвалидность которых наступила в связи с прохождением военной службы, пенсия назначалась: инвалидам I группы в размере 100 %, инвалидам II группы – 75% и инвалидам III группы – 50 % оклада жалованья. Если инвалидность наступила во время прохождения военной службы, но с прохождением службы не связана, пенсия назначалась в меньшем размере: инвалидам I группы – 50 %, инвалидам II группы – 35 %. Лицам начсостава, признанным нетрудоспособными без отнесения к первым трем группам, если инвалидность их обусловлена причинами, связанными с прохождением военной службы, пенсия назначалась в размере 25 % оклада жалованья.

Семьям умерших или без вести пропавших лиц начальствующего состава, если их смерть наступила во время прохождения военной службы, пенсия назначалась в размере: на одного нетрудоспособного – 50 %, на двух – 75 % и на трех и более – 100 % пенсии, установленной для ин-

валидов I группы с учетом причин смерти или безвестного отсутствия лиц начсостава.

Во исполнение решений III съезда Советов постановлением ЦИК и СНК СССР от 19 марта 1926 г. было утверждено Положение о государственном обеспечении кадрового начальствующего состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии, введенное в действие с 1 октября 1926 г. С этого времени пенсионное обеспечение кадрового начальствующего состава было выделено из общей системы социального страхования и стало осуществляться на основании специальных актов. Работа по обеспечению лиц начальствующего состава и их семей была возложена на военное ведомство.

Расходы на государственное обеспечение лиц начальствующего состава, сверхсрочнослужащих и их семей стали относиться на смету Наркомвоенмора за счет союзного государственного бюджета. Работа по пенсионному обеспечению военнослужащих и их семей возлагалась в основном на Кадровое управление Главного управления РККА.

В целях организации выплаты пенсии по месту жительства пенсионера по решению Реввоенсовета СССР и Народного комиссариата финансов СССР (приказ РВС СССР от 16.11.1929 г. № 355) с 1 октября 1929 г. пенсии военнослужащим начсостава и их семьям стали выплачиваться учреждениями Госбанка. Ранее выплата пенсий производилась кассами Народного комиссариата финансов.

С ростом численности пенсионеров чрезмерная централизация пенсионного обеспечения создавала трудности в своевременном обеспечении пенсиями как военнослужащих, так и их семей. В начале 1938 г. назначение пенсий военнослужащим и их семьям было возложено на отделы по комначсоставу военных округов.

Такой порядок пенсионного обеспечения с небольшими изменениями просуществовал до начала Великой Отечественной войны, т. е. до того момента, когда потребовалось продление периода нахождения в армии военнослужащих, чтобы увеличился численный состав Вооруженных Сил. В июне 1941 г., накануне Великой Отечественной войны, правительством было установлено, что основным видом пенсий за выслугу лет командных кадров стала пенсия за 25 лет и более, а не за 20 лет, как это было раньше.

Считалось само собой разумеющимся, что кадровый командный состав, не имеющий выслуги 25 лет, не будет увольняться из Вооруженных Сил на пенсию, за исключением случаев, связанных с наступлением инвалидности. Пенсии за выслугу 25 лет стали назначаться в размере 50 % окладов денежного содержания, которые военнослужащие фактически получали к моменту увольнения с военной службы. За каждый год выслуги сверх 25 лет размер пенсии увеличивался на 3 %, но всего

не более чем до 80 % окладов денежного содержания. Пенсии генералам и адмиралам за выслугу 25 лет и более назначались в размере 95 % окладов денежного содержания.

Произошли изменения и в пенсионном обеспечении военнослужащих-инвалидов. Военнослужащим, ставшим инвалидами вследствие ранений, контузий и увечий в бою или при исполнении иных обязанностей военной службы, а также вследствие заболеваний, связанных с пребыванием на фронте, были установлены следующие нормы пенсий по инвалидности:

- инвалидам I группы – 75 % окладов денежного содержания;
- инвалидам II группы – 55 %;
- инвалидам III группы – 40 %.

Пенсии семьям умерших (погибших) военнослужащих стали исчисляться в процентном отношении от оклада денежного содержания военнослужащего, а семьям военнослужащих, которые право на пенсию не приобрели, – исходя из пенсии, установленной для инвалидов I группы, с учетом причин смерти.

Важным этапом в развитии пенсионного обеспечения военнослужащих стали 1941 – 1945 гг. В годы Великой Отечественной войны Правительством СССР, Министерством обороны проводились масштабные мероприятия по дальнейшему совершенствованию пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей, которые стали основой послевоенного развития пенсионного законодательства.

В связи с тем, что с началом войны многие военнослужащие утратили связь со своими семьями и не могли оказывать им помощь, приказом НКО СССР от 25.07.1941 г. № 242 была установлена выплата авансов семьям лиц начсостава и военнослужащих сверхсрочной службы, потерявшим связь с главой семьи, в размерах от 50 до 500 р. в месяц, в зависимости от состава семьи и должностного положения военнослужащего. В дальнейшем приказом НКО СССР от 14.05.1942 г. № 140 семьям военнослужащих, потерявшим связь с главой семьи, вместо авансов была установлена выплата возвратных пособий в тех же размерах. При этом женам, не имеющим на иждивении нетрудоспособных членов семьи, указанное пособие не выплачивалось. Выданные авансы (возвратные пособия) засчитывались в последующем в счет сумм, причитающихся семье по аттестату, выданному военнослужащим, либо в счет пенсии, если военнослужащий погиб или пропал без вести.

В целях бесперебойного обеспечения пенсией эвакуируемых пенсионеров по согласованию с Правлением Госбанка СССР было установлено, что пенсионерам, прибывшим из прифронтовых районов, выплата пенсии может производиться по предъявлении имевшихся у них пен-

сионных книжек с последующим оформлением и высылкой в учреждения Госбанка учетно-пенсионных листов.

В связи со значительным ростом численности пенсионеров и в целях обеспечения более оперативного решения вопросов пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей решением Государственного Комитета Оборона СССР от 11.03.1942 г. № 1424 с (приказ НКО СССР от 13.03.1942 г. № 75) с мая 1942 г. назначение пенсий лицам начсостава, военнослужащим сверхсрочной службы и их семьям было передано из отделов кадров военных округов в ведение областных, республиканских, Московского и Ленинградского городских военных комиссариатов, а из Главного управления кадров НКО – в ведение Финансового управления НКО. Оформление документов для назначения пенсий и пособий было возложено на районные военные комиссариаты.

Для этого в Финансовом управлении НКО был создан пенсионный отдел, в финансовых отделах военных округов — пенсионные отделения, а в составе финансовых отделений облвоенкоматов — пенсионные группы, на которые была возложена вся непосредственная работа по назначению и выплате пенсий военнослужащим начсостава и их семьям. Назначение пенсий лицам высшего начальствующего состава, Героям Советского Союза и их семьям было возложено на пенсионный отдел Финансового управления НКО. Аналогичная штатная структура органов социального обеспечения с некоторыми изменениями сохранилась до настоящего времени. Таким образом, в марте 2002 г. финансово-пенсионным органам исполняется 60 лет.

Наряду с организационной перестройкой пенсионных органов приказом НКО СССР 1942 г. № 75 был упрощен порядок оформления назначения пенсий семьям погибших военнослужащих (предусматривался очень ограниченный перечень документов: извещение о гибели, денежный аттестат, справка домоуправления или сельсовета, справка ВТЭК), а также упорядочено оформление исключения из списков личного состава погибших и пропавших без вести военнослужащих.

В годы Великой Отечественной войны был внесен ряд изменений и в законодательство по пенсионному обеспечению лиц офицерского состава, сверхсрочнослужащих и их семей.

Согласно постановлению СНК СССР от 20.01.1943 г. № 75 (приказ НКО СССР от 21.01.1945 г. № 56) работающим инвалидам Отечественной войны III группы пенсия по инвалидности стала выплачиваться в полном размере, без учета заработка и независимо от размера дохода за работу в колхозах. Напротив, инвалиды, уклоняющиеся от работы в течение двух месяцев со дня направления их на работу, могли быть лишены пенсии.

Значительные изменения в законодательство по пенсионному обеспечению военнослужащих и их семей были внесены постановлением Государственного Комитета Обороны от 28.06.1944 г. № ГОКО-6П6 (приказ НКО СССР от 7.07.1944 г. № 100). В соответствии с этим постановлением были повышены размеры пенсий генералам, адмиралам и старшим офицерам, имеющим выслугу 25 и более лет, уволенным в запас или в отставку по состоянию здоровья или возрасту. Им пенсии исчислялись из оклада денежного содержания с учетом процентной надбавки за выслугу лет: генералам и адмиралам – в размере 90 %; старшим офицерам – в размере 80 %, с увеличением на 3 % за каждый год выслуги сверх 25 лет, но всего не более 90 %. В настоящее время данная норма распространена на всех уволенных военнослужащих, имеющих право на пенсию.

Важное значение в улучшении материального положения семей умерших и погибших генералов, адмиралов и старших офицеров имело изданное 28.04.1945 г. постановление СНК СССР № 462 (приказ НКО СССР от 5.04.1945 г. № 194). С изданием этого постановления женам умерших, погибших и пропавших без вести после 22 июня 1941 г. генералов, адмиралов и старших офицеров независимо от назначения пенсии выплачивалось единовременное пособие в следующих размерах:

а) женам генералов и адмиралов:

- при отсутствии в семье нетрудоспособных, состоявших на иждивении военнослужащего, – 50 тыс. р.;
- при наличии в семье одного нетрудоспособного – 75 тыс. р.;
- при наличии в семье двух и более нетрудоспособных – 100 тыс. р.;

б) женам старших офицеров:

- при отсутствии в семье нетрудоспособных, состоявших на иждивении военнослужащего, – 10 тыс. р.;
- при наличии в семье одного нетрудоспособного 15 тыс. р.;
- при наличии в семье двух и более нетрудоспособных – 20 тыс. р.

Существовавшая к концу войны система пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей считалась вполне отвечающей требованиям проявления должной заботы о военнослужащих и их семьях. Однако в послевоенные годы стало ясно, что в эту систему нужно вносить коррективы.

Требовалось принимать меры, чтобы система пенсионного обеспечения военнослужащих положительно влияла на комплектование Вооруженных Сил офицерским составом, способствовала постоянному притоку в армию грамотных, трудолюбивых, энергичных молодых людей, что положительно сказывалось бы на состоянии боевой готовности войск.

Совершенствование законодательства по пенсионному обеспечению в послевоенные годы было направлено в основном на повышение пенсий инвалидам войны и семьям погибших военнослужащих, а также на улучшение обеспечения отдельных категорий увольняемых военнослужащих.

В 1953 г. правительство принимает решение о значительном сокращении Вооруженных Сил. Из армии было уволено большое количество командного состава. Лица, прослужившие более 20 лет в армии и на флоте, но не получившие права на пенсию и к тому же не имевшие гражданской специальности, оказались в худшем положении, чем гражданские лица. В этих условиях правительством было принято постановление, которым предусматривалось пенсионное обеспечение лиц офицерского состава с выслугой от 20 до 25 лет.

Первоначально такая пенсия назначалась в размере 40 % окладов денежного содержания всем офицерам, увольняемым по сокращению штатов и другим причинам, независимо от возраста увольняемых офицеров. Большое внимание в указанном постановлении было уделено вопросам трудоустройства уволенных офицеров, организации их обучения гражданским профессиям, обеспечения жилплощадью, отведения им земельных участков и др.

Среди целого ряда постановлений Правительства СССР, в соответствии с которыми осуществлялось впоследствии пенсионное обеспечение увольняемых военнослужащих, наиболее резким по снижению выплачиваемых размеров пенсий явилось Постановление Совета Министров СССР «О пенсиях генералам, адмиралам, офицерам, военнослужащим рядового, сержантского и старшинского состава сверхсрочной службы Советской Армии и Военно-Морского Флота, Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР и войск Министерства внутренних дел СССР, а также их семей» от 27 июля 1959 г. № 876. Пенсии за выслугу лет всему офицерскому составу стали исчисляться по единым нормам. Так, за выслугу 25 лет генералам, адмиралам и старшим офицерам, увольняемым в запас по возрасту или болезни, пенсии устанавливались в размере 50 % окладов денежного содержания вместо 80 %. Офицерам, уволенным до 1 октября 1946 г. и не получавшим окладов по воинским званиям, пенсии не пересматривались. Кроме того, были снижены пенсии, которые превышали установленные максимальные размеры пенсии в месяц:

- для генералов (и им равных) – 300 рублей;
- для старших офицеров – 200 рублей;
- для младших офицеров – 150 рублей.

Постановлением предусматривалась выплата пенсий работающим пенсионерам, с учетом заработка, и ряд других ограничений при начис-

лении пенсии. С выходом этого постановления, а также в связи с массовыми сокращениями Вооруженных Сил престиж военной службы стал падать.

Указанный порядок назначения пенсии военнослужащим с некоторыми незначительными изменениями просуществовал до 1 января 1991 г.

9.3. Социальное обеспечение военнослужащих в современной России

9.3.1. Правовая основа построения системы социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации

В связи с распадом в 1991 г. СССР и образованием Содружества Независимых Государств на территории государств СНГ осталось проживать около 40 % военных пенсионеров, бывших военнослужащих Вооруженных Сил СССР и членов их семей. С целью социальной защищенности этих категорий граждан и лиц, уволенных из армий государств – членов СНГ, переезжающих на постоянное жительство с территории одного государства на территорию другого, 14.02.1992 г. в г. Минске и 15.05.1992 г. в г. Ташкенте были подписаны многосторонние Соглашения: «Соглашение между государствами — участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей» и «Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств».

Данными соглашениями определены меры социальной и правовой защиты, а также пенсионного обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, проживающих на территории государств СНГ.

В соответствии с Соглашением от 15.05.1992 г. пенсионное обеспечение военнослужащих Вооруженных Сил государств – участников СНГ, а также пенсионное обеспечение семей этих военнослужащих осуществляется на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством государств – участников Содружества Независимых Государств, на территории которых проживают указанные военнослужащие и их семьи, а до принятия этими государствами законодательных актов по данным вопросам – на условиях, по нормам и в порядке, установленным законодательством бывшего Союза ССР.

В целях реализации указанного Соглашения о военных пенсионерах со стороны государства в Российской Федерации 12.02.1993 г. Верховным Советом был принят закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей» № 4468-1.

Принятый закон обобщил накопленный в СССР и других странах, включая государства СНГ, опыт разработки законодательства о пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, и их семей.

Указанным законом предусматривалась более высокая исходная база, установленная для исчисления назначаемых военнослужащим пенсий, и более высокие предельные нормы их исчисления. Пенсия за выслугу 20 лет устанавливается в размере 50 % соответствующих сумм денежного довольствия (вместо 40 %), и за каждый последующий год военной службы – 3 %, но всего не более 85 % денежного довольствия (по ранее действовавшему законодательству предельный размер пенсии за выслугу лет составлял 75 % денежного довольствия).

В соответствии с новым законом в сумму денежного довольствия, учитываемого при назначении пенсий военнослужащим и их семьям, включаются оклады денежного содержания по должности, воинскому званию и исчисленная из этих окладов процентная надбавка за выслугу лет, а также месячная стоимость выдаваемого военнослужащим продовольственного пайка. По ранее действовавшему законодательству стоимость продовольственного пайка при исчислении пенсий не учитывалась.

Законом внесены и другие существенные изменения в пенсионное обеспечение военнослужащих и их семей. С 50 до 45 лет снижен возраст, при котором военнослужащему в установленных случаях назначается пенсия за выслугу лет с учетом трудового стажа. Повышена на 10 % и норма пенсии за выслугу лет с учетом трудового стажа. Кроме того, предусмотрено, что такие пенсии могут назначаться не только офицерскому составу, как это было ранее, но и прапорщикам, мичманам, военнослужащим сверхсрочной службы и другим военнослужащим, проходившим службу по контракту, достигшим ко дню увольнения с военной службы указанного возраста.

Также были увеличены нормы пенсии по инвалидности I и II групп: для инвалидов войны и приравненных к ним инвалидов – с 75 до 85 % денежного довольствия, а для других инвалидов из числа военнослужащих – с 55 до 75 % денежного довольствия.

Для пенсионеров из числа членов семей умерших (погибших) военнослужащих, получающих пенсию по случаю потери кормильца, которые являются инвалидами I группы либо достигли 80-летнего возраста,

установлена надбавка к этой пенсии на уход за ними в размере 2/3 минимальной пенсии по старости.

Законом были установлены повышения пенсий для Героев Советского Союза и кавалеров ордена Славы трех степеней (50 % пенсии), для Героев Социалистического Труда (25 % пенсии), для военнослужащих, награжденных орденом «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней (15 % пенсии), для военнослужащих, проходивших в годы войны службу в тылу (50 % минимальной пенсии по старости). Участникам войны, находившимся на фронте, и участникам боевых действий за границей надбавка к пенсии повышена с 25 до 100 % минимальной пенсии по старости. Была увеличена надбавка к пенсии за выслугу лет бывшим военнослужащим, являющимся инвалидами войны или приравненными к ним инвалидами. Изменены размеры выплат пенсий детям при нахождении их на полном государственном обеспечении и пенсионерам, проживающим в домах-интернатах для престарелых и инвалидов.

Матерям и женам всех военнослужащих, умерших (погибших) вследствие причин, связанных с исполнением обязанностей военной службы, законом предоставлено право на пенсию по случаю потери кормильца по достижении ими 50-летнего возраста и независимо от нахождения их на иждивении умершего (погибшего) военнослужащего. Ранее такая льгота была предусмотрена только для матерей и жен военнослужащих, погибших в Афганистане и других странах, где велись боевые действия. Неработающим трудоспособным членам семьи, занятым уходом за детьми, братьями, сестрами и внуками умерших, предоставлено право на пенсию по случаю потери кормильца до достижения этими детьми, братьями, сестрами и внуками 14 лет и независимо от нахождения их на иждивении умершего военнослужащего; пасынку и падчерице предоставлено право на пенсию по случаю потери кормильца наравне с родными детьми; для жен всех категорий военнослужащих установлены одинаковые условия назначения пенсии по случаю потери кормильца.

Во исполнение закона от 12.02.1993 г. было издано постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, и их семьям в Российской Федерации».

Постановлением определен порядок исчисления выслуги лет на военной службе, в т. ч. на льготных условиях, в армиях и на территории государств – участников СНГ. Кроме того, им определены порядок

выплаты и размеры единовременных пособий при увольнении с военной службы, а также выплаты социального пособия при выслуге на военной службе от 15 до 20 календарных лет.

Дальнейшее совершенствование пенсионного законодательства было проведено с принятием Федерального закона от 28.11.1995 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей"». Этим федеральным законом было устранено несоответствие в пенсионном обеспечении военных и гражданских пенсионеров, что позволило снять накопившиеся в последнее время проблемы в области пенсионного обеспечения военных пенсионеров, а именно:

- с 1 января 1996 г. расширен круг лиц, имеющих право на увеличение размера пенсии за выслугу лет некоторым категориям пенсионеров–инвалидов. Теперь лицам, ставшим инвалидами вследствие трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий) и являющихся участниками Великой Отечественной войны пенсия за выслугу лет увеличивалась на сумму минимального размера пенсии по инвалидности, предусмотренного пунктом «б» ст. 23 закона, для инвалидов из числа этих лиц по соответствующей группе инвалидности;

- увеличен размер надбавки к пенсии за выслугу лет (ст. 17 закона) пенсионерам, являющимся инвалидами I группы либо достигшим 80-летнего возраста, – на уход за пенсионером до 100 % минимального размера пенсии по старости (ранее было 2/3 минимального размера пенсии по старости);

- введены новые надбавки к пенсии за выслугу лет (ст. 17, пункт «в»). Пенсионерам–участникам Великой Отечественной войны – 100 % минимального размера пенсии по старости, а лицам из числа достигших 80-летнего возраста или являющимся инвалидами I и II групп – 200 % минимального размера пенсии по старости. Данная надбавка устанавливалась тем пенсионерам, которые не имели права на увеличение пенсии по ст. 16 закона в большем размере;

- за пенсионерами, прослужившими в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях соответственно не менее 15 и 20 календарных лет, которым пенсия была начислена с учетом районного коэффициента, при выезде из этих районов и местностей на постоянное место жительства сохранялся размер пенсии с учетом районного коэффициента в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

- женам военнослужащих, имеющих право на пенсионное обеспечение в соответствии с настоящим законом, погибших в период Вели-

кой Отечественной войны, не вступившим в новый брак, предоставлено право на пенсию по случаю потери кормильца за погибшего мужа, независимо от получения ими другой пенсии.

Кроме того, этим законодательным актом определено, что пересчеты военных пенсий будут производиться не только при повышении денежного довольствия военнослужащим, но и при изменении минимального размера пенсии по старости, что позволило устранить сложившееся несоответствие в размерах получаемых надбавок и повышений пенсий между гражданскими и военными пенсионерами. Указанные нормы введены в действие с 1 января 1996 г.

Наряду с этим, указанным законом с 1.07.1996 г. отменено ограничение денежного довольствия, принимаемого в расчет для исчисления пенсии (10-кратный уровень минимального размера оплаты труда). Данное изменение обеспечило более рациональное соотношение между фактически выплачиваемым в период службы денежным довольствием военнослужащим и той его частью, которая учитывается при исчислении пенсии. Отмена указанного ограничения позволила повысить военные пенсии в 1,3 – 1,5 раза.

В последующем были осуществлены повышения размеров пенсий некоторым категориям пенсионеров, например: Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и лицам, награжденным орденами Славы трех степеней. Был расширен круг лиц, имеющих право на получение пенсии по случаю потери кормильца, независимо от получения ими другой пенсии. Так, это право было распространено на жен военнослужащих, не вступивших в новый брак, при получении ими пенсии за погибших в войну с Финляндией и в войну с Японией мужей.

В это время создавалась и развивалась законодательная основа страхования военнослужащих. Так, 28.03.1998 г. был принят Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции», определивший государственные обязательства перед военнослужащими, пострадавшими при ведении боевых действий, и членами их семей.

Были приняты Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» и постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.1994 г. № 460 «О нормах расходов денежных средств на погребение погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, граждан, призванных на военные сборы, должностных лиц таможенных органов и лиц, уволенных с военной службы, а также на изготовление и установку надгробных памятников», определены круг

лиц и нормы оплаты расходов на погребение за счет средств Министерства обороны Российской Федерации.

Федеральным законом от 30.05.2001 г. № 64-ФЗ «О внесении дополнения в статью 11 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» предусматривается с 1 января 2002 г. распространение права на возмещение расходов на погребение и на изготовление и установку надгробных памятников на всех погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны, а не только на проходивших службу в действующей армии.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2001 г. № 655 предельные нормы расходов на ритуальное обеспечение, а также на изготовление и установку надгробных памятников на могилах погибших (умерших) военнослужащих, ветеранов военной службы и лиц, уволенных с военной службы, с 1 января 2002 г. увеличены в два раза (ритуальные — 6 тыс. р., надгробье для проходившего службу по контракту — 12 тыс. р., по призыву — 8 тыс. р.).

Характерной чертой мероприятий, проводимых в последние годы государством, является стремление найти адекватные затратам труда способы стимулирования службы в особых условиях, исполнения специфических обязанностей, повышения квалификации военнослужащих по отдельным специальностям.

Примером подобного подхода может служить осуществленный с 1 января 2001 г. пересмотр ранее назначенных пенсий военнослужащим, которые на день увольнения с военной службы непосредственно участвовали в одном из видов деятельности, осуществляемой в организациях и воинских частях, входящих в состав ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (оклады по воинским должностям установлены в размере 1,5 оклада по воинской должности, предусмотренной штатными расписаниями).

В целях усиления социальной защиты военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, в соответствии с Протоколом совещания членов Совета Безопасности Российской Федерации от 11.05.2001 г. № 2, Правительством Российской Федерации был осуществлен комплекс мероприятий, направленных на поэтапное повышение денежного довольствия военнослужащим, предусматривавший введение с 1 июля 2002 г. окладов по воинским должностям применительно к должностным окладам федеральных государственных служащих и введение с 1 января 2004 г. окладов по воинским званиям военнослужащих применительно к размерам надбавок за квалификационные разряды федеральных государственных служащих.

Мероприятия по реформированию денежного довольствия военнослужащих и совершенствованию системы льгот и социальных гарантий,

предоставляемых военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, были призваны реализовать заложенные в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 гг.) принципы адресной направленности социальной поддержки социально уязвимых групп населения путем упорядочения действующей системы льгот и повышения обоснованности их предоставления. Этой Программой был предусмотрен перевод льгот, установленных для различных категорий работающих граждан, в т. ч. для военнослужащих, в форму денежных выплат.

Отмена льгот, установленных Федеральным законом «О статусе военнослужащих», по жилью и коммунальным услугам не коснулась ветеранов Вооруженных Сил, достигших 60-летнего возраста, инвалидов и участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, членов семей погибших военнослужащих, так как для них аналогичные льготы установлены Федеральным законом «О ветеранах»; инвалидов и участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, так как для них эти льготы установлены законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; инвалидов и других категорий граждан, имеющих особые заслуги перед государством.

Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» предусматривается, что пенсионное обеспечение граждан из числа военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, и членов их семей будет осуществляться в соответствии с законом Российской Федерации от 12.02.1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Таким образом, законодательство Российской Федерации по вопросам, связанным с социальной защитой и социальным обеспечением военнослужащих и членов их семей, гарантирует им соблюдение основных прав и льгот как в период военной службы, так и после увольнения с военной службы.

9.3.2. Основные элементы системы социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации

Под видами социального обеспечения понимается способ, при помощи которого государство содействует гражданину в удовлетворении той или иной потребности.

Основными видами социального обеспечения военнослужащих и членов их семей являются:

- 1) страхование жизни и здоровья военнослужащих;
- 2) пенсии (за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца).

Страхование жизни и здоровья военнослужащих – один из основных видов социального обеспечения военнослужащих, представляющий собой государственную систему их материального обеспечения в случае временной или постоянной утраты трудоспособности, в целях охраны жизни и здоровья.

Условия и порядок осуществления обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих определены в законе РФ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» и в законе РФ «О статусе военнослужащих».

К объектам обязательного государственного страхования относятся жизнь и здоровье военнослужащих со дня начала военной службы по день ее окончания при наступлении страховых случаев.

Субъектами обязательного государственного страхования выступают:

- 1) страховщик – страховая организация, имеющая разрешение (лицензию) на осуществление страховой деятельности и заключающая договоры со страхователем;
- 2) страхователь – Министерство обороны Российской Федерации;
- 3) выгодоприобретатели (в случае гибели /смерти военнослужащего) – супруг (супруга); родители (усыновители); дети, не достигшие 18 лет; дети старше 18 лет, если они стали инвалидами до достижения 18 лет; дети, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, до окончания обучения, но не более чем до достижения возраста 23 лет.

К страховым событиям (страховым случаям) относятся:

- гибель (смерть) застрахованного в период прохождения военной службы;
- смерть застрахованного, наступившая до истечения 1 года после окончания военной службы вследствие повреждения здоровья, имевшего место в период прохождения военной службы;
- установление застрахованному инвалидности в период прохождения военной службы;

- установление застрахованному инвалидности до истечения 1 года после увольнения с военной службы вследствие повреждения здоровья, имевшего место в период прохождения службы;
- получение застрахованным в период прохождения военной службы тяжелого или легкого увечья, ранения, травмы, контузии;
- признание военнослужащего, проходившего военную службу по призыву (граждан, призванных на военные сборы) по состоянию здоровья негодным для дальнейшего прохождения военной службы (военных сборов) вследствие повреждения здоровья, имевшего место в период прохождения военной службы (военных сборов).

Страховщик освобождается от выплаты страховых сумм, если страховой случай:

- наступил вследствие совершения застрахованным лицом деяния, признанного в установленном порядке общественно опасным;
- находится в установленной судом прямой причинной связи с алкогольным, наркотическим или токсическим опьянением застрахованного лица;
- является результатом доказанного судом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью или самоубийства застрахованного лица.

Для решения вопроса о выплате страховых сумм войсковые части (военные районные комиссариаты), а также сами застрахованные или члены их семей (выгодополучатели) оформляют и представляют в Военно-страховую компанию документы, необходимые для принятия решения о выплате страховых сумм застрахованным по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащим.

I. В случае гибели (смерти) застрахованного:

1. Справка о гибели (смерти).
2. Заявление установленной формы от каждого члена семьи, имеющего право на получение страхового обеспечения, за исключением несовершеннолетних детей.
3. Копия свидетельства о смерти.
4. Копии документов, подтверждающих родственную связь с застрахованным.

II. В случае инвалидности:

1. Справка установленного образца.
2. Заявление установленной формы.
3. Копия справки экспертной комиссии с указанием группы инвалидности, причины и времени ее установления.

III. В случае получения ранения:

1. Справка установленного образца.
2. Заявление установленной формы.

3. Справка военно-врачебной комиссии о тяжести ранения.

IV. В случае признания военнослужащего на основании ВВК негодным к дальнейшему прохождению военной службы:

1. Справка, оформленная военным комиссаром области.
2. Заявление установленной формы.
3. Копия свидетельства о болезни.
4. Выписка из приказа соответствующего должностного лица об увольнении из рядов Вооруженных Сил РФ.
5. Выписка из приказа об исключении военнослужащего из списков воинской части.

Командирами воинских частей на основании учетно-послужных документов пострадавших военнослужащих, материалов расследований и других документов оформляются справки об обстоятельствах наступления страхового случая и сведения о застрахованном лице.

Справки установленной формы оформляются в двух экземплярах. Первый экземпляр справки вместе с другими документами в месячный срок направляют в страховую организацию. Второй экземпляр хранится в финансовом органе воинской части в течение трех лет.

Таковы общие правила и требования к оформлению пакета документов, необходимого для определения права на получение страхового обеспечения военнослужащими и членами их семей.

Страховщик обязан выплатить страховую сумму в 15-дневный срок со дня получения документов, необходимых для принятия решения об указанной выплате. В случае необоснованной задержки страховщиком выплаты страховых сумм страховщик из собственных средств выплачивает застрахованному лицу или выгодоприобретателю штраф в размере 1 % страховой суммы за каждый просроченный день.

Вторым основным видом социального обеспечения военнослужащих является исчисление и выплата пенсий.

Пенсия – это денежное обеспечение, получаемое военнослужащими по достижении соответствующего пенсионного возраста или выслуги лет, при наступлении инвалидности, а также нетрудоспособным членам семьи кормильца по случаю его смерти.

В соответствии с законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей» существуют следующие виды пенсий:

- за выслугу лет;
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

Лицам, имеющим право на пенсионное обеспечение, пенсии назначаются и выплачиваются после увольнения их со службы, а пенсии по

инвалидности им и пенсии по случаю потери кормильца их семьям назначаются независимо от продолжительности службы.

В заключение следует отметить, что осуществляемая в Российской Федерации военная реформа невозможна без государственных мер совершенствования социального обеспечения военнослужащих и приравненных к ним лиц, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Оглавление

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ.....	1
А. Ю. Чмыхало.....	1
Томск 2007.....	2
УДК 351.746+346.548+658.345 (075.8).....	3
Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность: Учебное пособие — Томск: Изд-во ТПУ, 2007. - 168 с.....	3
Введение.....	4
Глава 1. Безопасность: понятие, классификация, концептуальные подходы.....	5
1.1. Понятие «безопасность», подходы к определению. Субъект и объект безопасности.....	5
1.2. Безопасность: концептуальные подходы.....	13
1.2.1. Концепция национальной безопасности и национального интереса	13
1.2.2. Концепция общей безопасности.....	16
1.2.3. Концепция социетальной безопасности.....	18
Глава 2. Национальная безопасность Российской Федерации в условиях современного мира.....	19
2.1. Проблемы и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации.....	19
2.2. Организационно-правовые основы обеспечения национальной безопасности РФ.....	30
2.2.1. Совет Безопасности Российской Федерации как основной консти- туционный орган обеспечения национальной безопасности страны.....	30
2.2.2. Основные нормативно-правовые акты, отражающие содержание концепции национальной безопасности РФ	43
Впервые Концепция национальной безопасности Российской Федера- ции была утверждена указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.....	43
Глава 3. Социальная безопасность: подходы к определению, критерии обеспечения.....	45
3.1. Понятие «социальная безопасность»: подходы к определению.....	45
Проблема.....	48
Годы.....	48
3.2. Критерии социальной безопасности	52
3.3. Угрозы социальной безопасности	56
Глава 4. Социальная безопасность как социальное обеспечение.....	61
4.1. Понятие «социальное обеспечение».....	61
4.2. Государственное социальное обеспечение в СССР и современной России.....	68

Государственный фонд занятости населения РФ образован в 1991 г. для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения. С 1 января 2001 г. деятельность фонда прекращена. Необходимость в фонде возникла с появлением в стране особой категории - безработных. Фонд формировался за счет: обязательных страховых взносов работодателей; обязательных страховых взносов работающих; ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Дополнительными источниками были добровольные взносы юридических и физических лиц, а также другие средства. Размер страховых взносов плательщиков в Фонд устанавливался законодательным органом по представлению Правительства РФ. Фонд занятости представлял собой двухуровневую систему, состоящую из федеральной части и фондов занятости, формируемых субъектами РФ и органами местного самоуправления. Средства Фонда направлялись на: программы активной политики занятости, в т. ч. на профессиональное обучение и консультирование; создание и сохранение рабочих мест; компенсационные выплаты и субсидии к заработной плате; организацию общественных работ; оплату проезда безработных в другие места; программы материальной поддержки безработных (пособия, материальная помощь, досрочная пенсия) и др. См.: <http://lib.mabico.ru/425.html>.....73

<u>Глава 5. Этнокультурная безопасность: понятие, проблемы и приоритеты обеспечения.....</u>	<u>77</u>
<u>5.1. Понятие «этнокультурная безопасность»: подходы к определению.....</u>	<u>77</u>
<u>5.2. Этнические миграции как угроза этнокультурной безопасности России.....</u>	<u>84</u>
<u>Глава 6. Демографическая составляющая социальной безопасности.....</u>	<u>97</u>
<u>6.1. Демографическая безопасность: подходы к определению.....</u>	<u>97</u>
<u>6.2. Демографический кризис как угроза социальной безопасности современной России.....</u>	<u>105</u>
<u>Глава 7. Экономическая безопасность как составная часть социальной безопасности.....</u>	<u>116</u>
<u>7.1. Понятие «экономическая безопасность».....</u>	<u>116</u>
<u>7.2. Состояние экономической безопасности в современной России.....</u>	<u>118</u>
<u>7.3. Основные направления в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации.....</u>	<u>119</u>
<u>Денежная политика. Власти иногда пытаются компенсировать денежной эмиссией недостаток частных кредитных ресурсов для финансирования бюджетного дефицита. Необходимость кредитов центрального банка мотивируют также важностью поддержки реального производства. Однако последствия неограниченной эмиссионной политики оказываются прямо противоположными.....</u>	<u>121</u>
<u>Внешнеторговая политика. Еще одним инструментом, якобы обеспечивающим защиту национальных производителей от иностранной конкуренции и будто бы способствующим подъему реального производства, иногда считают повышение импортных пошлин. Увеличение налоговой нагрузки на внешнюю торговлю имеет прямо противоположные последствия. Максимальные темпы экономического роста (более 2,4 % в среднем в год) в 1975 – 1996 гг. были зафиксированы в странах с минимальным уровнем налогообложения внешнеторгового оборота (менее 1 %). Увеличение налогов на экспорт и импорт приводит к замедлению темпов экономического роста. Последние были минимальными (0,2 %) в группе стран с максимальными значениями налоговой нагрузки (более 10 % внешнеторгового оборота).....</u>	<u>122</u>
<u>Глава 8. Информационная безопасность как составная часть социальной безопасности.....</u>	<u>124</u>
<u>8.1. Проблема информационного обеспечения социальной безопасности в современном мире.....</u>	<u>124</u>

8.2. Информационная безопасность: понятие, задачи и уровни обеспечения.....	126
8.3. Виды и особенности угроз информационной безопасности.....	131
8.4. Обеспечение информационной безопасности.....	135
8.4.1. Организационные методы обеспечения информационной безопасности.....	135
8.4.2. Программно-технические методы обеспечения информационной безопасности.....	137
8.4.3. Содержание комплексного подхода к обеспечению информационной безопасности предприятия.....	140
Глава 9. Военная безопасность как составная часть социальной безопасности России.....	144
9.1. Военная безопасность России в современных условиях: общие положения.....	144
9.2. Становление системы социального обеспечения военнослужащих в СССР.....	147
9.3. Социальное обеспечение военнослужащих в современной России.....	155
9.3.1. Правовая основа построения системы социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации.....	155
9.3.2. Основные элементы системы социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации.....	161

Александр Юрьевич Чмыхало

Социальная безопасность

Учебное пособие

Научный редактор

доктор философских наук, профессор А. А. Корниенко

Подписано к печати

Формат 60× 84/16. Бумага ксероксная.

Плоская печать. Усл. печ. л. . Уч.-изд. л.

Тираж экз. Заказ . Цена свободная.

ИПФ ТПУ. Лицензия ЛТ №1 от 18.07.94.

Типография ТПУ. 634034, Томск, пр. Ленина, 30.