

На правах рукописи

НАИПОВ БОРИС ХУСЕЙНОВИЧ

**СОЦИАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ:
СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И МЕХАНИЗМЫ
ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИК ЮГА РОССИИ)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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



Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Добаев Игорь Прокопьевич
кандидат политических наук, доцент
Лощилов Павел Геннадьевич

Ведущая организация: Саратовский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского

Защита состоится «7» апреля 2006 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан « 4 » марта 2006 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Постсоветская трансформация современной России выдвинула на первостепенное место в социально-политической системе проблемы обеспечения социальной безопасности. Еще недавно российское общество существовало в эпицентре военных и внешних угроз, теперь же (при сохранении напряженности в указанных областях) в остром кризисном состоянии находится его внутреннее пространство и социальная сфера. Как отметил в Послании Федеральному Собранию Президент В.В. Путин: «Крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века. Для российского же народа оно стало настоящей драмой. . Эпидемия распада, к тому же, перекинулась на саму Россию. Накопления граждан были обесценены, старые идеалы разрушены... Массовая бедность стала восприниматься как норма. И все это происходило на фоне тяжелейшего экономического спада, нестабильных финансов, паралича социальной сферы»¹.

Действия по решению угроз социальной безопасности максимально усложняет ее комплексный многослойный характер, обусловленный появлением тесно переплетенных геополитических, социально-экономических, культурных, конфессиональных и демографических факторов, различающихся к тому же системными уровнями своего воздействия. Причем каждый современный российский регион имеет свою неповторимую конфигурацию сферы социальной безопасности, предполагающую «конкретизацию» и адаптацию общесистемных подходов и федеральных программ, направленных на урегулирование процессов в общественном пространстве современной России. Общую характеристику значимых проблем социальной безопасности, стоящих перед российским обществом, дал в Президентском Послании Федеральному Собранию В.В. Путин: «Мы стоим перед лицом серьезных угроз. Наш экономический фундамент, хотя и стал заметно прочнее, но все еще неустойчив и очень слаб. Политическая система развита недостаточно. Государственный аппарат малозффективен. Большинство отраслей экономики неконкурентоспособны. При этом численность населения продолжает падать. Бедность отстывает крайне медленно.

¹ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2005 г. // Российская газета 2005 26 апреля.

Международная обстановка остается сложной. Конкуренция в мировой экономике не снижается»¹.

Проблемы обеспечения социальной безопасности общества приобрели в современных условиях для России первостепенное значение. Перед Россией стоит ряд проблем, требующих первостепенного внимания в силу их воздействия на безопасность индивида и общества. Важнейшие из них – сохранение внутренней стабильности государства и общества, целостности России, восстановление эффективной управляемости государством.

С особой силой и остротой проблемы социальной безопасности актуализированы непрекращающимися террористическими актами. Указывая на эти обстоятельства и предлагая меры борьбы с терроризмом, Президент РФ В. В. Путин подчеркнул: «... иллюзий быть не должно – угроза еще очень сильна, мы еще пропускаем очень чувствительные удары, преступники совершают еще ужасные злодеяния, целью которых является устрашение общества. И нам нужно набраться мужества и продолжить работу по искоренению террора. Стоит только проявить слабость, мягкотелость – потерь будет неизмеримо больше, и они могут обернуться общенациональной катастрофой»².

Наиболее сложным регионом в этом отношении является Юг России, где переплетаются проблемы экономического регресса и социальной депривации. Острые вопросы, кроме прочих, постоянно возникают здесь и в сфере межэтнических отношений. Прежде всего, они обусловлены мощными миграционными движениями, воздействующими в т.ч. и на сложившуюся национальную структуру населения.

При этом региональный (окружной) уровень урегулирования социальной напряженности тесно зависит от общего состояния сферы социальной безопасности федерального уровня. И в целом южнороссийская программа политического урегулирования социальной безопасности оказывается плотно включенной в единый проблемный блок общественно-политического, социоэкономического и культурного развития России, определяется способом и формами ее модернизации.

В специфических условиях такой ситуации только выверенное по многим аспектам системная модификация российского общества (не только его

¹ Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2003. 17 мая.

² Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апреля.

экономики, но и социальной, социокультурной, ментальной сферы) позволит сохранить и укрепить единство и жизнеспособность всей Федерации.

В связи с этим приоритетной для научного осмысления становится проблематика социальной безопасности, ориентированной на учет многоплановых интересов и региональных многообразий общественного пространства современной России.

Степень разработанности проблемы

Проблемы социальной безопасности стали постоянной тематикой аналитических работ отечественных и зарубежных ученых. Ими разрабатывались варианты ее обеспечения в общенациональном, стратегическом, региональном масштабах измерения, изучаются и предлагаются новые технологии обеспечения этого процесса¹. Выдвигались и обосновывались концепции и модели обеспечения стабильности общества, законности и правопорядка национального, регионального и субрегионального масштабов².

В работах ряда исследователей рассмотрены различные виды и аспекты социально-политической стабильности. Среди таких авторов можно особо выделить Э.Т. Агаева, Л.Я. Аверьянова, Е.Г. Андрющенко, М.Г. Анохина, А.Г. Арбатова, В.А. Баришпольца, В.М. Барынькина, Э. Баталова, О.А. Белькова, А.В. Болятко, И.С. Даниленко, А.А. Деркача, А.П. Дмитриева, О.В. Золотарева, Н.Р. Маликову, В.Л. Манилова, С.А. Модестова, А.И. Николаева, Д.В. Ольшанского, Г.В. Осипова, С.З. Павленко, И.Н. Панарина, Ю.В. Петрова, В.Ф. Пирумова, А.И. Позднякова, А.А. Прохожева, В.П. Пугачева, С.М. Рогова, Н.И. Рыжака, И.Н. Родионова, Г.Ю. Семигина, Г.Г. Силласте, В.В. Серебрянникова, С.В. Степашина, Ю.Е. Сцепинского, Н.И. Турко, Г.А. Трофименко, О.Ф. Шаброва, Э.Г. Шевелева, Л.И. Шершнева, А.С. Щербакова и др.

В теоретических исследованиях таких авторов, как Г.А. Аванесов, Ю.Е. Аврутин, С.В. Бородин, А.Н. Волобуев, Л.Д. Глухман, К.К. Горяинов, А.И. Гуров, И.П. Добаев, А.С. Емельянов, И.И. Карпец, Б.П. Кондратов, В.Н. Коновалов, Д.В. Кротов, В.Н. Кудрявцев, С.А. Кислицын,

¹ См. Безопасность России XXI век М., 2001; Манилов В.А. Безопасность в эпоху партнерства М., 1999; Золотарев В.А. Военная безопасность государства Российского М. 2001; Национальная безопасность России: реальность и перспективы М., 1996

² См. Региональный аспект национальной безопасности России Екатеринбург, 1998; Игнатов В.Г., Таранцов В.П., Понделков А.В., Старостин А.М. Проблемы обеспечения общенациональной безопасности на Северном Кавказе Ростов н/Д., 2000; Проблемы безопасности и регионального развития в условиях дифференцированной этнокультурной среды Докл. и сообщ. на междунар. конфер. Ростов н/Д., 2000; Материалы конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» М., 2001

Д.А. Ли, В.В. Лунеев, С.В. Максимов, Г.К. Мишин, В.С. Овчинский, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.П. Таранцов, Л.Л. Хоперская проведена существенная работа по осмыслению социальных угроз, их прогнозированию, а также отбору эффективных средств и способов предупреждения.

Особо следует отметить работы исследователей-кавказоведов, исследующих отдельные стороны исторического и современного социального развития народов Юга России. Выделим здесь работы Р.Г. Абдулатипова, А.Г. Агаева, В.С. Агеева, В.С. Белозерова, Х.Х. Бокова, А.А. Вагабова, Н.М. Гасанова, В.В. Дегоева, В.Д. Дзидзоева, Э.Ф. Кисриева, А.Ю. Коркмазова, А.А. Магомедова, М. Бмустафаева, М.Г. Мустафаевой, В.Н. Рябцева, М.В. Саввы, К.У. Унежева, Х. Ханаху, А.Ю. Шадже, А.А. Цуциева, С.В. Чешко, С.И. Эфендиева, Ф.С. Эфендиева. Результирующим вектором этой научной деятельности стали крупные этнополитические исследовательские центры, сформировавшиеся во многих региональных центрах (в Ростове-на-Дону, Краснодаре, Ставрополе, Махачкале, Владикавказе, Волгограде, Нальчике, Майкопе).

Из зарубежных ученых, чьи разработки могут быть учтены при анализе сферы социальной безопасности ситуации на Юге России можно назвать имена Д. Горовица, Л. Крисберга, Т. Гурра, а также, исследования видных западных конфликтологов – Р. Дарендорфа, Л. Козера. Отметим здесь и работы таких российских конфликтологов как А.В. Дмитриев, В.Н. Кудрявцев, В.Н. Шаленко.

Тем самым проблемный комплекс, связанный с проблематикой социальной безопасности в регионах Юга России, не обделен вниманием научного сообщества. Однако, несмотря на значительное число исследований, посвященных различным социальным аспектам Южного Федерального округа, вопрос о наиболее оптимальных формах, тенденциях развития и механизмах политического урегулирования остается в центре научной дискуссии и далек от своего решения. Глубинные причины тому заложены в незавершенных переходных социально-политических процессах, обусловленных социальным переструктурированием российского общества и ориентациями базовых групповых интересов. Считаем, что научных исследований, посвященных теоретическим и практическим аспектам борьбы с угрозами обществу, особенно конкретным технологиям и алгоритмам управленческих решений по созданию баланса интересов и снижению уровня угроз в российских региональных социумах, блокированию негативных, дестабилизирующих факторов в контексте обеспечения социальной безопасности, явно недостаточно.

Теоретико-методологической основой исследования стали теоретические методы, принятые в современной отечественной и зарубежной политологии, политической социологии и этноконфликтологии. Элементы структурно-функционального и политико-социологического анализа использовались при изучении внутрисистемных конфигураций, возникавших в социальных системах регионах Юга России. В процессе исследования применялись также методы анализа социологического и статистического материала (данные общественных опросов, демографической статистики, статистики миграционных потоков и динамики национальной структуры населения отдельных территориальных общностей). Методы системного политико-социологического анализа применялись при комплексном изучении, существующего в России государственного управления в сфере региональной и местной социально-политической ситуации.

Вместе с тем, автор опирается на разработки в области теории стабильного и устойчивого развития общественных организмов в современной системе глобализации¹, а также на теорию переходных процессов и трансформаций².

Объект исследования являются социальные процессы Юга России в целом и отдельных его административно-территориальных единиц в постсоветский период развития.

Предмет исследования – социальная безопасность на региональном уровне как сущностный аспект общего состояния безопасности и в сопряжении с деятельностью основных субъектов, его определяющих.

Цель данной работы состоит в разработке системных теоретико-методологических подходов к исследованию проблем социальной безопасности российского общества и выявлении с этих позиций основных факторов, влияющих на нее, механизмов ее политического урегулирования.

Общая цель конкретизирована в следующих проблемно-исследовательских задачах:

¹ См. Медоуз Д и др. За пределами роста. М., 1994, Горшков В Г. Физические и биологические основы устойчивости жизни. М., 1995, Лось В А, Урсул А Д. Устойчивое развитие. М., 2000.

² Осипов Ю М, Шургулина И Н. Переходы и катастрофы. М., 1994, Обновление и стабильность в современном обществе. М., 2000, Модернизация российской экономики. В двух книгах. М., 2002, Бабосов Е М. Катастрофы: социологический анализ. Минск, 1995, Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. М., 2002.

Задачи исследования:

- проанализировать существующие теоретические подходы в изучении проблематики социальной безопасности и методики практического зарубежного опыта ее регулирования в демократических обществах;
- сформулировать принципы и алгоритмы изучения проблем социальной безопасности в контексте системного подхода и теории устойчивого развития социальных систем;
- провести комплексную оценку соотношения различных кризисных факторов сферы социальной безопасности и их влияния на динамику регионального социально-политического процесса и эскалацию напряженности в республиках Юга России в постсоветский период;
- исследовать основные угрозы социальной безопасности российскому обществу, дестабилизирующие сферу региональных общественных взаимоотношений;
- изучить корреспондирование регионального и местного уровней социальной безопасности (на примере республик Южного федерального округа);
- представить комплекс мер и механизмов политического урегулирования социальной безопасности, способных оптимизировать местное и региональное пространства на Юге России.

Научная новизна диссертации состоит в развернутом исследовании проблем социальной безопасности с точки зрения процессов социально-политической динамики региональных систем и местных сообществ с учетом модернизационных факторов:

- изучены теоретико-методологические возможности и перспективы ситуативно-отраслевого и системно-синергетического подходов к анализу и прогнозированию проблем социальной безопасности;
- установлена доминирующая роль социоконфликтотенных факторов в дестабилизации социальной сферы большинства региональных национально-государственных и административно-территориальных образований;
- на основе анализа сложившейся системы обеспечения социальной безопасности регионального уровня современной России показан ее верифицированный характер, преимущественно ориентированный на элитные интересы, что способствует неустойчивости в социальной сфере и стагнирует изменение общественных угроз и нестабильности;

- комплексно (по основным структурным блокам) проанализированы основные детерминанты неустойчивости социальных систем республик Юга России, обуславливающие воспроизводство нестабильности;

- рассмотрены основные варианты развития системы социальной безопасности и обозначены как наиболее эффективный – развитие общественно-государственной системы национальной безопасности и стабильности;

- выявлены наиболее значимые предпосылки формирования и развития системы обеспечения социальной безопасности общественно-государственного типа, рассмотрены механизмы политического урегулирования социальной безопасности на региональном уровне (ЮФО).

Основные положения диссертации, выносимые на защиту

1. В тематике современных проблем социальной безопасности наиболее адекватным существующим реалиям следует считать теоретико-методологические принципы системно-синергетического подхода. Системно-синергетический подход основывается на учете взаимосвязи управленческих действий основных субъектов общественно-политических процессов по обеспечению социальной безопасности с мерами по стабилизации и модернизации социума. Глубинные источники, отражающие ситуацию нынешних социальных угроз, требуют планомерного и учитывающего большинство спецификаций изменчивого и восприимчивого бытия, аналитического критерия. Современная российская действительность характерна переменным характером спонтанно и системно возникающих социальных противоречий и кризисов, имеющих гораздо более значительную, чем в современных развитых странах, интенсивность. Такие условия сформировали благотворную среду развития угроз социальной сферы.

2. Кризисные факторы социальной среды могут иметь несколько системных уровней: глобальный уровень, характеризующий воздействие международной геополитической ситуации, «отражение» цивилизационных сдвигов, международных организаций, государств и других акторов внешнеполитических процессов; макроуровень, обеспеченный влиянием общегосударственной общественно-политической и социально-экономической ситуации, принципами и формами государственной стратегии в сфере национальной политики; региональный уровень, адекватный воздействиям на сферу региональных социальных и этнонациональных взаимодействий внутренних спецификаций, возникающих внутри самого данного национально-государственного или административно-территориального образования.

3. Системно-синергетический подход управленческих действий основных акторов российской социально-политического поля – элиты, позволяет характеризовать ее как модератора, неспособного к созданию системы социальной безопасности общенационального масштаба. Результатирующим выражением стало возникновение фрагментарной системы, ориентированной на элитный и общий уровни. В конечном итоге российский социум на протяжении более чем десятка лет находится в состоянии нестабильности, что делает внутреннее положение актуально и потенциально опасным, системно ориентированным на кризис.

4. Основными дестабилизирующими элементами системы социальной безопасности, с точки зрения системно-синергетического подхода, выступают:

а) раскол элиты на противоборствующие группировки, ориентированные на борьбу за власть;

б) тенденция к сращиванию чиновничества и бизнес-элиты, использование политико-правовых и силовых институтов государства для обеспечения конъюнктурных и частнособственнических элитных интересов, стремления к приватизации власти в социальной системе;

в) перепрофилирование экономических отношений на обеспечение интересов и деятельности элит с помощью производственной и природно-ресурсной ренты;

г) искусственная деградация структур гражданского общества, удаление населения от сферы подготовки и принятия управленческих решений, симулятивный характер политического участия;

д) атомизация социума, деструкция привычной общественной коммуникации и сферы общественных паттернов, установка на внедрение конкурентных отношений в экономические, политические и социальные конгломераты;

е) стремление к глобальному социальному конструированию общенациональной системы социальной безопасности без участия структур и институтов гражданского общества.

5. Угрозы социальной безопасности в республиках Юга России в определяющей степени обусловлены кардинальной общественно-политической и социально-экономической дестабилизацией государства и общества, самым существенным образом увеличившей социоконфликтонный фон функционирования национально-административных образова-

ний Северного Кавказа. Первоначальная актуализация имевших место социально-политических конфликтов была обусловлена внешними экзогенными процессами, не имевшими прямого отношения к сфере межэтнических взаимодействий.

6. Предпосылками для создания системы обеспечения социальной безопасности общегосударственного типа выступают:

1) Базисные установки культурных, этических и мировоззренческих принципов, сохранившиеся в социальных стратификационных группах российского общества. Воспроизводство солидарных и коммунитарных общественных ориентиров, способных стать основой развития институтов гражданского общества.

2) Организация взаимодействия социальных и профессиональных региональных и местных гражданских объединений, ориентированных на развитие и укрепление общественно значимых социомобилизирующих систем (межнациональные отношения, образование, культура, социальная благотворительность, спорт и др.).

3) Распространение новационных форм взаимодействия государственных и социальных институтов в области решения межрегиональных и местных проблем.

4) Формирование и развитие принципов и методов системно-ориентированного разрешения социальных конфликтов и проблем на межрегиональном, региональном и местном уровнях (программа «Юг России», социально-экономические программы Дона и Кубани).

Вовлечение общества и заложенного в его слоях творческого потенциала вкупе с концентрированными государственными возможностями в область указанных направлений, позволит создать более эффективную систему социальной безопасности общегосударственного типа, позволяющей реагировать не только в ситуативном режиме, но и упреждать, профилировать, а также переводить систему социально-политического управления в режим саморегулирования определенного уровня социальной безопасности.

Научно-практическое значение исследования

Результаты исследования могут быть использованы в деятельности государственных органов федерального, регионального и местного уровней, занимающихся проблемой оптимизации взаимодействий общественных групп и ликвидацией последствий социальных конфликтов. Особую область применения составляют структуры государственного управления,

занимающиеся регулированием проблем социальной безопасности на федеральном и региональном уровне, так и общественно-политические движения и политические партии, СМИ, ориентированные на решение проблем стабилизации общественного развития и внутренней безопасности страны.

Материалы диссертации могут быть использованы в качестве разделов курсов «Политология», «Государственное управление», «Социальная политика» и спецкурсов для студентов гуманитарных вузов, в учебных пособиях по политологии, социологии политики, политической этноконфликтологии, этносоциологии, а также в научно-исследовательской работе по проблемам национальной и социальной безопасности.

Апробация работы

Основные положения исследования отражены в брошюре и двух статьях автора, докладывались на международных конференциях: «Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения» (г. Ростов н/Д., сентябрь 2003 г.), «Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России» (Ростов н/Д., 2005), а также на ведомственных семинарах и совещаниях в г. Грозном в 2004-2005 гг.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы.

Структура диссертации

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы, включающего 359 названий.

II. Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее разработанности, определяются темы и задачи исследования, его объект и предмет, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, эмпирическая база и источники, фиксируется ее научная новизна и положения, выносимые на защиту

В первой главе «Социальная безопасность в системе политики современной России» рассматриваются методологические предпосылки анализа проблем безопасности и ее составляющих, что позволяет сформулировать методологическую основу и возможности многоаспектного анализа социальной безопасности в системе политики современной России.

Проблемы обеспечения социальной безопасности приобретают в современных условиях для России первостепенное значение. Социальный уровень современности актуализирует для России ряд проблем, требующих первостепенного внимания в силу их воздействия на системную безопасность. От состояния в этой сфере зависит и сохранение внутренней стабильности, как общества, так и государства в целом, территориальной целостности страны, качественность в управляемости государством.

В методологии социальной безопасности можно выделить вопросы общей теории и методологические аспекты, относящиеся собственно к формированию и функционированию системы обеспечения социальной безопасности.

В настоящее время понятие «социальная безопасность» является предельно широким и комплексным, охватывая все основные направления жизнедеятельности социума. Помимо непосредственно общественной безопасности определенного социума, можно выделить безопасность экономическую, технологическую, информационную, экологическую, духовную, социокультурную, демографическую и др.

Следует заметить, что сложившееся в начале XXI в. состояние дел в сфере социальной безопасности, специфично тем, что опасные тенденции существуют не только в маргинальных группах, представляющих крайнюю социальную периферию российского общества, но и в значительной части населения страны, расколотой неподготовленными реформами идеологически, материально, социокультурно и во все большей степени ментально (психоповеденчески). Ни о каком общественном консенсусе в таких условиях не может быть и речи. А, следовательно, бездейственным останется и государство, одной из важнейших функций которого является всемерная поддержка национальной безопасности и защита национальных интересов.

Определенным образом положение начало исправляться в последние годы, когда политика государственной власти по реформированию страны стала приобретать более взвешенные и социально ориентированные формы, соотносимые с многовековыми традициями российской истории. И, тем не менее, сами формы общественно-политического, социально-экономического реформирования, использованные в 90-е гг., привели к созданию множества вполне устойчивых институтов и структур, объективно работающих на сохранение внутрисистемного антагонизма и высокого общественного напряжения. Этому же способствуют и глубокие травмы нацио-

нальной психологии, полученные в период тотальной шоковой терапии первой половины 90-х гг.

Необходимо проводить грань между социальной и государственной безопасностью. Различия между ними вытекают из двойственного характера государства. Как форма организации социума государство обладает значительной самостоятельностью и независимостью по отношению к господствующей в данном обществе социально-экономической системе. Как справедливо заметил исследователь И.Т. Тыщевский, «государство имеет две ипостаси – оно абстрактно и одновременно исторически конкретно»¹. В своем абстрактном значении государство стремится обеспечить собственное существование среди подобных себе политических формирований на международной арене. Общество, объединившееся в государство, отстаивает при его помощи свое право быть субъектом международных отношений. В этом случае государство осуществляет политику национальной безопасности.

В исторически-конкретном плане государство, олицетворяя определенную социально-политическую систему, представляет собой арену и предмет внутривнутриполитической борьбы различных групп и слоев, составляющих данное общество. Социальные группы, осуществляющие в нем политическую власть, охраняют безопасность государства от посягательств других групп, прежде всего как орудие своей власти. В этом случае государство обеспечивает свою безопасность, исходя из собственных интересов.

Социальная и государственная безопасность соотносятся как целое и часть. Они могут совпадать, но могут и существенно различаться. При этом социальная безопасность первична, поскольку государство возникает и функционирует в результате заинтересованности в нем общества.

Социальная безопасность представляет собой сложную многоуровневую систему, которая формируется в русле объективных процессов, как под прямым, так и опосредованным воздействием множества факторов. Составными элементами этой системы выступают:

- интересы;
- угрозы и другие факторы воздействия на интересы;
- система обеспечения общественной безопасности.

Каждый из этих элементов представляет собой независимую, саморазвивающуюся систему.

¹ Тыщевский И.Т. Проблема безопасности в международных отношениях // Мировая экономика и международные отношения 1990 № 7 С. 6.

Понятие «интересы» не существует само по себе: оно является частью триады первоисточников, основных движущих сил системы национальной безопасности, определяющих ее содержание, характер, конфигурацию, направленность. Триаду составляют ценности, интересы и цели. Применительно к государству – это национальные ценности, национальные интересы, национальные цели; применительно к личности – ценности, интересы и цели личности; применительно к обществу – ценности, интересы и цели общества. В реальной жизни категория ценности является связующим звеном в отношениях личность – общество, личность – государство, общество – государство.

С большой долей вероятности можно сказать, что поддержка и обеспечение социальной безопасности в условиях современного мира, зависит от ряда объективных процессов, происходящих в обществе, от существующих политических и экономических отношений, национальных традиций. Определяющее значение для содержания, характера и конфигурации социальной безопасности имеют реальные проблемы в области национальной и государственной безопасности, являющиеся следствием как основополагающих тенденций мирового развития, так и конкретных событий в самом государстве, обществе.

Исходя из выше сказанного, социальная безопасность представляет собой сложную многоуровневую систему, которая формируется в русле объективных процессов, как под прямым, так и опосредованным воздействием множества факторов. Составными элементами этой системы выступают:

- общественные интересы;
- угрозы и другие факторы воздействия на интересы;
- система обеспечения социальной безопасности.

Каждый из этих элементов представляет собой независимую, саморазвивающуюся систему.

Необходимо сказать, что в сфере социальной безопасности перед российским обществом стоят проблемы как практического, так и теоретического характера. Важнейшая в их числе – определение определяющих ценностей России и формулирование на их основе с учетом конкретной обстановки общественных интересов и целей. Вместе с тем, устойчивому и безопасному развитию Российской Федерации, возможности успешного решения ее внешних и внутренних проблем, обеспечения межнационального мира и согласия, общественно-политической стабильности в обществе,

повышения качества жизни граждан страны противостоят внутренние и внешние факторы, условия и процессы, представляющие угрозы национальным интересам России.

С позиций обеспечения социальной безопасности России серьезную угрозу представляет сейчас несбалансированность интересов государства, общества, различных социальных групп и личности. Многие факты свидетельствуют о чрезвычайно низкой ответственности государства за жизнь и безопасность целых социальных групп населения. В то же время значительная часть населения не желает или не умеет сочетать свои личные интересы с государственными. В результате растет правовой нигилизм, происходит дискредитация государственных начал в различных сферах жизни общества.

В числе внутренних источников угроз социальной безопасности также отмечаются:

- рост политического насилия и экстремизма;
- криминализация части предпринимателей;
- политизация организованной преступности и рост коррумпированности в структуре органов власти.

Многие угрозы социальной безопасности в современной России обусловлены весьма различным уровнем национального развития отдельных народов России в социально-экономической и социально-культурной сферах, что является фактором, способствующим проявлениям отчуждения и недоброжелательности в отношениях между народами, приводит к ослаблению межнационального мира и согласия в стране.

Одну из наиболее существенных угроз для социальной безопасности России представляет национализм, характеристика которого уже давалась нами ранее. Некоторые политики и теоретики национализма, следуя западным этнологическим концепциям, представляют национализм как якобы естественную и неизбежную форму национального самовыражения, другие – пытаются подразделять национализм на «здоровый» или «полезный», иногда даже отождествляя его с национальной идеологией, и на «крайний» или «вредный», смыкающийся с шовинизмом.

Содержательно «социальная безопасность» является составляющей «национальной безопасности», под которой понимают совокупность внутренних факторов (размеры территории государства, наличие у него природных ресурсов, численность населения страны, ее военно-политический,

экономический и научно-технический потенциал, стабильность государственных институтов, моральный дух общества, его единство), а также внешних факторов (геополитическое положение государства в мире, участие в международных организациях и военно-политических союзах, наличие союзников и противников либо их отсутствие, степень контроля над мировыми источниками сырья, золотовалютными резервами, обладание передовой технологией, информационными ресурсами и т. д.).

Во второй главе «Локальные факторы и состояние социальной безопасности в регионах Южного Федерального округа» диссертант, опираясь на изложенные в первой главе принципы и подходы, излагает представления об особенностях анализа социальной безопасности регионального уровня. При этом подчеркивается значимость учета исторического своеобразия регионов ЮФО и существующих реалий Юга России.

Ключевыми и долгосрочными угрозами социальной безопасности в ЮФО является низкий уровень социально-экономического развития северокавказских республик, высокая плотность населения и недостаток плодородных земель. Данные угрозы безопасности в будущем неминуемо приведут к возникновению внутренних политических, в том числе вооруженных, конфликтов.

В настоящее время для России крайне необходимо обеспечить стабильность и безопасность на Северном Кавказе. Это важно с точки зрения решения следующих основных задач:

- свободный выход в Черное море при возникновении серьезных ограничений на Балтике;
- бесперебойная транспортировка нефти через Новороссийск;
- обеспечение безопасности южных рубежей России;
- взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами Закавказья.

В анализе проблем социальной безопасности регионов ЮФО следует учесть, что первопричиной выступает здесь экономическая нестабильность, резкая поляризация населения по доходам, безработица. Для России в целом и ЮФО, в частности, в этом отношении проблемой номер один стала бедность и обнищание населения. В такой ситуации очень быстро иссякают человеческие силы, и личность теряет свои ресурсы, которые необходимы для того, чтобы подняться. Переход людей через барьер, отделяющий бедность от нищеты, – важное и для нас малознакомое явление. Если оно при-

обретет характер массового социального процесса, то вся общественная система резко изменится.

Экономический кризис, ослабление власти на региональном уровне и другие негативные факторы усиливают стремление людей к этнической самоидентификации, объективно подготавливают массовое общественное сознание к возможному выходу тех или иных республик из состава России. Сохраняется тенденция к созданию самостоятельных государственных образований у целого ряда народов (кумыков, балкарцев, абазин, черкесов, карачаевцев и т.д.).

Важным фактором социальной нестабильности является отчуждение народов Северного Кавказа от власти. Не имея возможности самим определять свою судьбу, люди ощущают себя выброшенными из истории, беспомощными и забытыми. Они становятся легкой добычей для тех, кто хотел бы манипулировать общественным сознанием для достижения корыстных политических целей.

ЮФО отличается от других регионов России масштабами и характером миграционных процессов. В центральных районах России проживает от четверти до трети совокупного коренного населения республик Северного Кавказа.

Основными тенденциями развития ситуации на ЮФО являются:

- усиление военно-политической роли Северного Кавказа;
- усиление объединительных процессов на этнорегиональном уровне (абазыны, осетины, лезгины, черкесы, ногойцы и другие);
- активизация процесса самоидентификации казачества;
- формирование общекавказского политического объединения;
- развитие нетрадиционных для Северного Кавказа искаженных норм ислама, превращение их в орудие политической борьбы;
- обострение напряженности в отношениях между местным населением и переселенцами, казачеством и горскими народами Кавказа.

Вооруженные конфликты и нестабильность на Северном Кавказе существенным образом оказывают воздействие на международные отношения регионов Южного федерального округа. От потоков беженцев, вынужденных переселенцев и экономических мигрантов серьезным образом страдает экономическая сфера субъектов Российской Федерации. Одним из аспектов внешнеполитической активности властей Краснодарского края является ужесточение миграционного законодательства. В частности, админи-

страция края проводит мероприятия по депортации нелегальных иммигрантов, что сказывается на темпераменте отношений к регионам всего юга России со стороны стран-соседей.

Значительную угрозу и тревогу на фоне проблематики социальной безопасности регионов ЮФО представляет терроризм. Многие эксперты полагают, что терроризм в основе обусловлен несправедливостью или даже опущением несправедливости, в какие бы одежды она ни рядилась. История не раз доказывала, что всякая попытка провести конфессиональную или этническую чистку государства, подогреть чувство исключительности у одного народа или навесить ярлык прокаженности на другой сопровождалась вспышками террора. При ближайшем рассмотрении сквозь религиозные и этнические противоречия почти всегда «проглядывал» экономический вопрос. Возможно, углубляющаяся с каждым днем поляризация мира по уровню жизни граждан и есть главный двигатель терроризма.

В учете факторов, влияющих на социальную безопасность территорий ЮФО, на особом месте должна находиться специфика миграционной ситуации в регионе. Миграционная обстановка здесь во многом обусловлена сочетанием положительного сальдо демографического роста и депрессивными факторами в экономике. Это, с другой стороны, провоцирует и этнополитические конфликты.

Противоречия и конфликты мигрантов с местными жителями стимулируют объединение тех и других по национальному, земляческому и иным признакам, что способствует возникновению межгрупповых конфликтов, криминальных формирований.

Ухудшение условий жизни населения способствует усилению криминогенного влияния мигрантов, осложняет нормальное функционирование тех или иных государственных либо общественных институтов, а также деятельность органов внутренних дел по охране порядка. Объективные трудности и субъективные политические просчеты формируют рост социального недовольства. В кризисной ситуации такое социальное недовольство легко переводится в национальное противостояние.

Общественная обстановка на территории ЮФО также существенным образом обостряется за счет деструктивной деятельности различных национальных, религиозных, этнокультурных и иных общественных объединений и движений, придерживающихся идей сепаратистского, националистического, религиозного, ультралевого и ультраправого толка.

Подрывная деятельность некоторых ОПО иногда маскируется под правозащитные, гуманитарные действия. Подобная тактика часто используется для оказания давления на федеральное руководство в вопросе решения «чеченской» проблемы российскими правозащитными организациями «Мемориал», «Комитет за гражданские права», «Движение против насилия», «Институт прав человека», «Московская Хельсинская группа».

Помимо деструктивной деятельности различных национальных, религиозных, этнокультурных, общественных объединений негативное влияние на развитие ситуации в субъектах ЮФО оказывает позиция руководства некоторых субъектов по ряду вопросов общероссийского значения

Обострению социальной обстановки на Северном Кавказе способствует и возросшая преступность. Специфика проблемы состоит в том, что в ряде случаев на волне легитимизации национальных движений к их руководству пришли криминальные силы. Наряду с этим почти бесконтрольно действует криминальный капитал, породивший феномен «спиртовой войны», осуществляются крупномасштабные террористические акты.

Угроза национальным интересам и безопасности России на кавказском направлении исходит от опасной нестабильности военно-политической обстановки на российском Северном Кавказе и в Закавказье.

Говоря о социальной безопасности в регионах Южного Федерального округа, следует разделять специфику северокавказских республик и районах с преобладающим русским населением – областей и краев Юга России (Ставропольского и Краснодарского краев, Ростовской области). Сразу отметим, что территории южнороссийских краев и областей в постсоветское десятилетие превратились в центры притяжения и крупнейшие в пределах России «коллекторы» беженцев и вынужденных переселенцев. С одной стороны каждое резкое межнациональное обострение или тем более военный конфликт на Северном Кавказе и в Закавказье приводили к миграционному выплеску, значительная часть которого оседала в пределах достаточно стабильных краях и областях Юга России.

Своеобразие многонационального фактора в Южном Федеральном округе на особенное место ставит задачу патриотического образования. Ведь, по сути, это оказывается единственным влиятельным фактором социализации молодежи. Следует учесть и то, что воспитание нормальных форм патриотизма и гражданской идентичности – задача весьма сложная для полиэтнокультурного общества, только пережившего всплеск всевоз-

можных национализмов. Наиболее остро эта проблема стоит в республиках, где общероссийская составляющая сложно взаимодействует с местным этнокультурным патриотизмом.

Нахождение оптимальных форм их соотношения, по сути, означало бы долгосрочное решение проблемы потенциального сепаратизма, актуализируемого любым кризисом российской государственности. Вместе с тем, надо отчетливо представлять, что в условиях полиэтнокультурной России при сохранении и всемерном этнокультурном развитии всех составляющих ее народов (а это один из декларируемых государством приоритетов) общероссийская самоидентичность всегда будет носить неполный и двойственный характер. И необходимым условием внутренней устойчивости такого социума будет его политическая (государственно-управленческая) стабильность и социально-экономическая динамичность.

Для России, перешедшей из закрытого режима социального функционирования к открытому обществу, поиск и определение этой золотой середины – проблема максимальной важности. Перестройка и первые годы постсоветского периода были связаны с огромным валом заимствований, очевидным перебором той оптимальной нормы новаций, которую общество может воспринять и усвоить за такой короткий период без вреда для своих жизнедеятельных циклов. Закономерны определенные реставрационные усилия государственной власти, положительно оцениваемые широким общественным сознанием (заметим, что начиная со второй половины 90-х гг. и до самого последнего времени общество, что подтверждается социальным мониторингом, настроено более консервативно и «реставрационно», нежели высший эшелон российской власти).

Но только охранительно-запретительными мерами сложившееся положение ни исправить, ни отрегулировать уже невозможно. Задача в том, чтобы научиться, не закрываясь от мощного давления с Запада и Востока, выборочно заимствовать необходимые для своего развития идеи и технологии, при этом не отказываясь и от жизненных основ национальной традиции, своих глубинных психоповеденческих и социокультурных алгоритмов.

Таким образом, даже краткий анализ ситуации в сфере социальной безопасности на территории Южного федерального округа дает основание утверждать, что для решения всего комплекса проблем необходимо принятие срочных мер как на федеральном, так и на региональном уровне.

В третьей главе «Принципы и меры обеспечения социальной безопасности на региональном уровне» рассматриваются основные принципы и меры обеспечения социальной безопасности регионов Южного Федерального округа, представлены деятельные аспекты разрешения конфликтных ситуаций.

Сопряжение типичных для всей России социально-экономических системно-модернизационных противоречий с проблемами, характерными именно для Северного Кавказа, обострили весь региональный проблемный комплекс до предела. И в настоящее время сохранение данного многонационального региона в составе Федерации (причем в качестве стабильной и развитой территории, а не зоны хронического социально-экономического кризиса и межнациональной напряженности) входит в число важнейших национальных приоритетов современной России, представляет важную компоненту ее социальной безопасности.

Самое существенное место в комплексе стабилизационных мероприятий занимает направление, связанное с деятельностью по социокультурному развитию национальных сообществ, их интеграция в культурное и информационное пространство Российской Федерации, разумеется, с учетом их ментальных особенностей, желания маленьких народов сохранить свою самобытность и опасения оказаться растворенными в больших народах.

Проблема обеспечения социальной безопасности многопланова и требует учета множества факторов, потому здесь необходимы системные действия. Система обеспечения социальной безопасности может включать в себя два аспекта: наличие соответствующих структур и определенного процесса принятия и реализации решений по этим вопросам. В сложившейся на настоящее время системе государственной власти России можно выделить такие основные компоненты, непосредственно влияющие на обеспечение социальной безопасности: Президент и его аппарат; правительство и подчиненные ему министерства и ведомства; Федеральное Собрание – парламент и общественные структуры. Кроме того, на социальную безопасность оказывают влияние судебные органы и неформальные институты – средства массовой информации, широкая общественность.

Наличие структур обеспечения безопасности не решает всех проблем безопасности в стране. Они могут быть решены лишь при условии деятельности этих структур в рамках единой системы. Также необходимы единый подход к проблемам безопасности, выработанный в масштабах государства,

и соответствующее законодательство. Важную роль играет наличие механизма, координирующего деятельность отдельных элементов системы.

Правовая основа механизма обеспечения социальной безопасности России заложена в Конституции Российской Федерации, в законе «О безопасности», а также в ряде других законов и в указах Президента России.

Суммарный вывод из анализа научных и методологических основ формирования и опыта функционирования системы обеспечения социальной безопасности состоит в том, что такая система должна включать иерархически стройную структуру исполнительной власти, сдерживающую структуру законодательной власти, арбитражную структуру судебной власти и решать следующие задачи:

- формулирование национальных интересов исходя из общественных ценностей;
- выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз для российского общества;
- формулирование, с учетом существующих и вероятных угроз, социальных приоритетов и ориентиров;
- разработка плана действий (стратегии) по достижению намеченных целей как с точки зрения возможных долговременных и оперативных мер, так и с точки зрения осуществления этих мер соответствующими силами и средствами обеспечения безопасности;
- реализация планов и решений внутри страны и на международной арене в политической, экономической, социально-политической, военной, экологической и иных областях социальной безопасности. Конкретная структура системы обеспечения социальной безопасности зависит от необходимости решения тех реальных проблем в области безопасности, которые стоят перед страной и российским обществом.

В качестве органов обеспечения социальной безопасности выступают органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена государственная служба должностных лиц, обладающих полномочиями в области обеспечения социальной и национальной безопасности.

Силовую поддержку социальной безопасности осуществляют Вооруженные Силы Российской Федерации, милиция и другие войска, воинские формирования и органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.

Средствами обеспечения социальной безопасности являются политические, правовые, дипломатические, экономические, научно-технические, информационные, военные и другие меры, а также вооружение, военная и специальная техника, имущество и ресурсы, используемые для обеспечения национальной безопасности.

Основные принципы деятельности, цели и задачи органов, сил и средств обеспечения социальной безопасности определяются положениями Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

Основная функция по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и обеспечению социальной безопасности в Южном федеральном округе была возложена на аппарат полномочного представителя Президента РФ в ЮФО и соответствующие структуры при нем:

- Консультативный совет при полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе. Цель деятельности Совета – анализ политических, социальных, экономических, национальных и других факторов, влияющих на социальную безопасность в федеральном округе;

- Коллегия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе. Основная функция – рассматривает деятельность территориальных органов по обеспечению социальной безопасности, улучшению политического, социального и экономического положения в округе;

- Консультационный совет по делам казачества при полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе.

Особые усилия следует отвести решению проблемы региональной безработицы. Отметим, что она может быть решена только в рамках более обширной и многоплановой работы по оптимизации социопрофессиональной структуры республиканского населения. А данное направление в свою очередь, взаимоувязано с масштабным процессом социокультурной и ментальной (социопсихологической) модернизации всех этнических общностей Северного Кавказа. Социокультурную и учебно-образовательную составляющие этого деятельного комплекса мы рассмотрим в следующем параграфе. А сейчас отметим, что сама по себе констатация относительной эффективности чисто экономических стабилизационных мер, ни в коем случае не подвергает сомнению необходимости активной работы по планированию и развитию социально-экономической сферы каждого из административных образований, входящих в состав Юга России.

На устранение названных и иных проблем в экономике направлена Федеральная целевая программа социально-экономического развития «Юг России» до 2006 года, которая была рассмотрена и утверждена 5 июля 2001 года на заседании Правительства Российской Федерации.

Концептуально проект программы охватывает комплекс политических, организационных, правовых, экономических, социальных, научно-технических и культурных задач. Структурно программа носит не локальный, узконаправленный, а комплексный характер, что должно способствовать развитию не только субъектов Юга России, но и страны в целом.

Программа включает проекты межгосударственного, общегосударственного, межсубъектного, субъектного значения. Все эти уровни заложены в шести разделах программы и предусматривают приоритетное развитие топливно-энергетического, промышленного, транспортного, агропромышленного, курортно-туристского и социального комплексов.

В программе учтены социально-экономические проблемы двенадцати субъектов Федерации, входящих в Южный федеральный округ.

Кроме этого следует учесть, что регион обладает значительными минерально-сырьевыми ресурсами и достаточно развитой инфраструктурой для их эксплуатации. И в целом определяющие хозяйственную специализацию региона сельское хозяйство, рекреационно-курортный и транспортный комплексы способны в случае достижения общественно-политической устойчивости и урегулирования межэтнических конфликтов, привлечь в регион средства не только из федерального бюджета, но и из других регионов российской Федерации, а также от зарубежных инвесторов. А динамичное социально-экономическое развитие, в свою очередь, будет способствовать оптимизации этнополитического процесса (речь тем самым идет о взаимосвязанном процессе).

Таким образом, на основании проведенного анализа можно говорить об интенсивных процессах консолидации и структурированности региональных элит, инициированной как федеральным центром, так и самими элитами с целью более эффективного взаимного влияния, обеспечения учета интересов и особенностей всех субъектов политической и экономической деятельности региона в рамках единого правового пространства.

Особым направлением обеспечения социальной безопасности выступает деятельность органов федеральной и региональной государственной власти в чрезвычайных ситуациях.

Необходимо более активно использовать потенциал всех данных политических структур для оптимизации сферы межэтнических взаимодействий, что в свою очередь подразумевает установление более тесных и разнообразных форм контакта и сотрудничества между этими объединениями и республиканской властью, а также федеральным центром. Речь идет как об установлении личной коммуникации между высшим звеном республиканской административно-управленческого аппарата, представителями федеральной власти и лидерами объединений, так и проведении обширного комплекса мероприятий (фольклорных и культурно-исторических фестивалей, образовательных школьных семинаров, научно-исследовательских конференций и т.п.).

Безусловно, не все обозначенные направления профилактически-превентивного комплекса могут быть одновременно представлены во всех низовых территориальных общностях. В зависимости от конкретных обстоятельств предпочтение может быть отдано тем или иным формам, за исключением системы этнолого-конфликтогенного мониторинга, развитие которой, на наш взгляд, является абсолютно необходимым элементом всего данного комплекса.

В заключении диссертации сформулированы основные результаты проведенного исследования и намечены перспективы его дальнейшей разработки.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Наипов Б.Х. Социальная безопасность: понятие, критерии, состояние в современной России. Брошюра. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006. – 2 п.л.
2. Наипов Б.Х. Региональные и местные факторы социальной безопасности в регионах Юга России // Актуальные проблемы российской политологии и политического управления. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,6 п.л.
3. Наипов Б.Х. Социальная безопасность как фактор политической системы современной России // Управление региональными социально-политическими процессами: вопросы теории и практики. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,7 п.л.

2006A

5062

No - 5062