С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами. Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования.

Рекомендации авторам размещены на сайте редакции: www.mgs.rags.ru

Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru

Завершился конкурс аспирантских работ 2011 года. Имена победителей будут опубликованы в №1 за 2012 г.

Статьи публиковались под знаком



БЕЗОПАСНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО СУБЪЕКТА: СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ

Наталия КИРЕЕВА

кандидат философских наук, докторант кафедры безопасности РАНХиГС при Президенте РФ

Острый научный и практический интерес к проблемам безопасности не ослабевает на протяжении уже как минимум двух десятков лет. Едва ли не какое явление из политической, экономической, социальной или духовной сферы жизнедеятельности российского общества и государства может быть рассмотрено и рассматривается именно с этой точки зрения. При этом попытки сформировать комплексный взгляд на проблему безопасности зачастую сводятся к перечислению «негативных условий и факторов», которые, по мнению ряда авторов, составляют «угрозу безопасности личности, общества и государства». Подобные «исследования» имеют явно алармистский характер, а их практическая ценность с точки зрения укрепления безопасности не соответствует предъявляемым к научному сообществу требованиям и общественным ожиданиям.

С другой стороны, отраслевой подход к рассмотрению отдельных направлений обеспечения безопасности предполагает разработку систем индикаторов, позволяющих диагностировать уровень безопасности в той или иной сфере, алгоритмов распознавания угроз или комплексов мер противодействия этим угрозам. Он имеет несомненную ценность для обеспечения безопасности по избранному направлению, скажем, в решении продовольственной проблемы, экологии или в защите информации. Однако для практического применения в других отраслях, а тем более для обеспечения национальной безопасности страны в целом он оказывается не пригодным в силу своей узкой специализации.

В то же время исследованию вопросов общей теории безопасности, в частности формированию ее категориальной системы уделяется явно недостаточно внимания. Думается, что именно этим обстоятельством объясняется, почему на разработку Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. потребовалось целых девять лет.

* * *

В отечественной законодательной практике утвердилась формулировка, определяющая безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Предлагаются и другие формулировки, которые отличаются друг от друга перечнем объектов безопасности, но практически во всех присутствуют категории «состояние» и «защищенность» (понимаемая как отсутствие опасности, угрозы) или «защита». Но понятие безопасности как состояния защищенности «описывает идеальную ситуацию, при которой нет вообще никакого источника опасности, а следовательно, и самой опасности», и поскольку «такое положение принципиально недостижимо», считается нужным «исходить из относительности понятия «безопасность» [1].

Тем не менее «относительность» категории безопасность, определяемой как «состояние защищенности», говорит скорее о несовершенстве предложенного определения, так как оно не решает задачу науки, состоящую в постижении сущности предмета.

Во-первых, из этого определения следует, что применительно к объектам безопасности можно говорить лишь о мере или степени, в которой они приближены к идеальному состоянию безопасности, или о мере, в которой им удалось противостоять опасностям. Видимо, следуя этой логике, В.И. Митрохин определяет безопасность как «меру защищенности среды жизнебытия, чести, достоинства, ценностей личности, социальных групп, государства, общества, цивилизации в целом» [2].

Однако для выявления сущности и формирования научного понятия безопасности решающее значение имеет «не только и даже не столько количественное определение с помощью какой бы то ни было системы мер тех или иных параметров безопасности, а ее качественная характеристика, которую далеко не всегда можно описать реально измеримыми величинами. … В этом смысле показательны алармистские сообщения о том, что по очень многим (некоторые критики современной России говорят – по всем) основным показателям безопасности Россия перешла критически допустимые величины. Но, как известно, она продолжает быть…», – замечает по этому поводу О.А. Бельков [3].

Понятие как имеющий гносеологическое значение образ реальности формируется в процессе выделения свойств, связей и отношений, являющихся общими для определен-

ного класса явлений действительности. Если учесть, что категория «состояние» выражает, согласно философским трактовкам, процесс изменения и развития вещей и явлений, который в конечном счете сводится к изменению их свойств и отношений, характеризует их способность к проявлению в различных формах, а не выявляет в них общее, «единое во многом», то определение безопасности посредством этой категории нельзя признать удачным.

В связи с этим более обоснованным представляется определение безопасности через категорию «свойство», поскольку она «выражает такую сторону предмета или явления, которая обуславливает его различие или общность с другими предметами и обнаруживается в его отношении к ним» (Философский энциклопедический словарь).

Что касается второй части рассматриваемого определения – понятия «защищенности», то в отечественной литературе господствует характерное для так называемого охранительного подхода убеждение, что под защищенностью следует понимать «защиту национальных интересов от опасностей и угроз, их снижение и ослабление, своевременное предупреждение и нейтрализацию» [4], «комплекс мер по упреждению, предотвращению или нейтрализации рисков, вызовов, угроз, опасностей» [5].

В связи с этим следует отметить, что охранительная концепция неразрывно связана с тоталитарно-авторитарными режимами, для которых во все времена и при любых обстоятельствах безопасность означает одно: сохранение власть предержащих у престола. Характерное для охранительного подхода осознание безопасности как совокупности мер исключительно ограничительного характера приводит к такому пониманию роли государства, которое фактически отождествляет его силу, власть с правом на произвол.

В условиях неограниченного государственного произвола проявляется отсутствие или крайняя неразвитость политических, правовых, нравственных, экономических, социальных механизмов контроля над властью. Таким образом, охранительство контрпродуктивно, регрессивно в социальном плане, поскольку ориентируется на закрытость общества и вследствие этого консервирует его отсталость*. Отсюда следует, что этот подход не пригоден для реализации провозглашенного в Стратегии-2020 курса на модернизацию. Между тем, по-видимому, в силу сохраняющейся в нашем законотворчестве инерции охранительства в тексте указанного документа не нашла отражения роль общества в качестве активного субъекта безопасности и полностью обойден молчанием вопрос об ответственности власти за результаты проводимой ею политики безопасности.

Кроме того, охранительство формирует социальную среду, ориентированную на использование преимущественно насильственных форм разрешения конфликтов. На первый план выдвигаются военные характеристики безопасности. Общая политика, дипломатия, военная стратегия, специальные операции подчиняются задаче выживания в условиях «осажденной крепости». Это прямо противоречит закрепленным в Стратегии- 2020 задачам «сохранения гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе», а также стремлению «выстраивать международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств», «проводить рациональную и прагматичную внешнюю политику, исключающую затратную конфронтацию» [6].

Суммируя, можно утверждать, что защищенность предполагает сохранение, консервацию существующего порядка и не предполагает развития.

В том, что безопасность, понимаемая как защищенность, может представлять угрозу субъекту, убеждают исторические факты. Так, Ш. Монтескье, анализируя судьбы Древнего Рима и Карфагена, отмечал, что, чем больше усилий они прилагали к сохранению незыблемости собственного государственного устройства, тем больше они, как застоявшиеся воды, подвергались порче [7]. Эта метафора в полной мере может быть применима и к отечественному опыту: в Советском Союзе безопасность трактовалась как защищенность государства от внутренних угроз и подрывной деятельности извне, а довольно продолжительный период истории нашей страны, непосредственно предшествовавший ее распаду, характеризуется как «время застоя».

В силу указанных обстоятельств следует признать, что понимание безопасности как состояние защищенности не отвечает духу и букве долгосрочной Стратегии национальной безопасности.

В рамках охранительного подхода предпринимались попытки включить в понятие безопасности меры по ее обеспечению. Но при этом смешиваются два понятия – «безопасность» и «обеспечение безопасности».

Предпринятая А.И. Поздняковым попытка с позиций аксиологического подхода определить содержание понятия «безопасность» как защищенность от получения значимого ущерба, не отвечает на вопрос, какой ущерб следует считать значимым.

Несмотря на господство в отечественной теории безопасности охранительной парадигмы, ряд авторов стремятся выйти за ее рамки и рассматривают безопасность с позиций внутренней организации, функционирования и развития объекта безопасности, его взаимодействия с окружающей средой. Такие определения можно назвать охранительно-функциональными, деятельностными. Безопасность в них трактуется как возможность объекта не только оборонять себя, но и выживать, развиваться и совершенствоваться, сохраняя свою качественную определенность и эффективно взаимодействуя со средой. По мнению А.Х. Шаваева, «при таком подходе становится очевидным, что в обеспечении национальной безопасности на первый план выступает необходимость постоянного совершенствования общества как социального организма… Только на этой основе можно обеспечить целостность и динамическую устойчивость общества, его способность к эффективному функционированию и развитию» [1].

Обоснованно констатируя неразрывную связь безопасности и развития, некоторые авторы противопоставляют их друг другу. Так, А.А. Прохожев пишет: «…По сути своей и содержанию задачи развития и обеспечения безопасности всегда имеют противоположную направленность. Развитие органически требует постоянного расширения, обновления, инноваций в тех или иных сферах деятельности общества. Безопасность же требует стабильности существующего положения, ограничения всякого рода новаций, особенно рискованных» [8].

Сторонники концепции, объясняющей природу безопасности через устойчивое развитие, напротив, утверждают, что «безопасность и устойчивое развитие объекта не просто имманентно связаны, но совместно представляют единую целостную систему» [9]. Их мнение о том, что общесистемные принципы определяют связь и соотношение развития и безопасности в бытии как биологических, так и социальных систем разной степени общности (индивид, социальная группа, общество, государство, группа государств, человечество в целом), а также способ их взаимодействия с окружающей средой, представляется вполне обоснованным.

Может показаться, что понимание безопасности объекта как «сохранения его природы, качества и длительности существования», то есть как сохранения информационного содержания, противоречит взгляду на развитие как его изменение, которое «коррелируется с ростом, увеличением информационного содержания материальных систем» [9]. Однако противоречия здесь нет: единство устойчивости и изменчивости социальной системы поддерживает ее в состоянии динамического равновесия. Именно через особый тип развития, который именуется самоорганизацией, происходит самосохранение эволюционирующих материальных (в том числе живых) систем. В процессе взаимодействия со средой им приходится изменяться, увели-

---

* См. об этом: Ларин В.А. Безопасность развития и развитие безопаности. // Свободная мысль. 1996. № 7. С.37.

чивая свое информационное содержание: образующие их структуру элементы и связи между ними становятся качественно более разнообразными.

С усложнением структуры энергия связей между элементами системы возрастает, постоянно превышая энергию их связей с элементами других систем. Это в конечном счете обеспечивает целостность (как некоторую противопоставленность среде) и длительное сохранение рассматриваемой системы, ее более высокую устойчивость в окружающей среде. Поэтому под устойчивостью развития, как представляется, следует понимать необратимость и восходящий характер (прогрессивность) количественных и качественных изменений, ведущих к обогащению и усложнению информационного содержания системы.

Отсюда следует, что обеспечение безопасности любой эволюционирующей системы требует не допускать ее изоляции от окружающей среды путем защиты, то есть устранения внешних воздействий или создания для них всевозможных препятствий, поскольку «защита, как средство обеспечения безопасности» превращает систему «в закрытую (замкнутую), и она, изолируясь, меньше получая ресурсов из окружающей среды, начинает терять свое информационное содержание» [8]. Напротив, безопасность требует непрерывного взаимодействия системы со средой. «Если изоляция (защитный механизм) системы от среды существенно снижает ее возможности саморазвития, то обеспечение безопасности через усложнение (прогрессивное развитие) создает условия эволюционирующей системе продолжать непрерывную самоорганизацию при одновременном сохранении накопленного позитивного разнообразия» (там же. – *Авт.*). И это, как представляется, самый весомый аргумент, доказывающий несостоятельность охранительного подхода к теории и практике безопасности.

Воздействие на объект (изнутри и/или извне) может привести к такому нарушению его структуры, при котором он частично или полностью утрачивает свою структурную целостность (деструкция). Возможно также, что в результате воздействия на объект происходит блокирование или существенно затрудняется выполнение им своих основных функций (дисфункция).

Следует иметь в виду, что далеко не каждое такое воздействие может быть признано негативным. Лишь в том случае, если объект оказывается не в состоянии компенсировать деструктивные или дисфункциональные воздействия прогрессивными качественными изменениями в процессе самоорганизации, их можно считать негативными, а безопасность объекта нарушенной. Если же в процессе самоорганизации объекта происходит преодоление, снятие возникших противоречий, если в результате информационное содержание системы обогащается и она переходит в свое новое, более совершенное качество, любое вызвавшее подобные изменения воздействие следует считать позитивным.

«Вызов побуждает к росту. Ответом на вызов общество решает вставшую перед ним задачу, чем переводит себя в более высокое и более совершенное с точки зрения усложнения структуры состояние. … Чем сильнее вызов, тем сильнее стимул. … Во всех случаях сформулированный нами закон действует безоговорочно», – пишет А. Тойнби [10].

Непрерывное усложнение, прогрессивное развитие, формирование новых качественных характеристик самоорганизующихся систем реализуется лишь на базе предшествующего им в иерархии систем структурного уровня, выступающего по отношению к ним в качестве среды. Безопасность через устойчивое развитие реализуется лишь в процессе коэволюции самоорганизующихся систем со средой.

Коэволюция высших (кибернетических) систем со средой обеспечивается благодаря их способности не только к стихийной самоорганизации, но также к самоуправлению, а у систем социальных – к осознанному и целенаправленному управлению средой и другими системами. Управление имеет информационную природу и может быть рассмотрено как процесс восприятия, преобразования и использования информации системой для ограничения разнообразия вовне и внутри себя до приемлемого уровня путем не только приспосабливания к среде (что присуще биологическим организмам), но и преднамеренного преобразования этой среды в соответствии с потребностями управляющего субъекта.

Таким образом, социальная система характеризуется как реактивным (определяемым воздействиями среды), так и активным поведением (определяемым не только воздействиями среды, но и собственными целями, предполагающими проектирование и преобразование среды, подчинение ее своим потребностям). Поэтому управление как способ организации жизни и деятельности людей, как целенаправленное и систематическое воздействие субъекта (человека, организации, института) на объект выступает в качестве важнейшего механизма обеспечения безопасности социальных систем. Это антиэнтропийный процесс, смысл которого – упорядочение, регулирование развития управляемого объекта (природного и/или социального), изменяющее или сохраняющее его состояние в соответствии с потребностями и интересами субъекта управления.

Применительно к обществу можно говорить о социальном управлении как определенном типе социального взаимодействия, факторами которого являются не только управление как таковое, то есть как целенаправленное внешнее воздействие на управляемый объект, но и самоорганизация (спонтанное регулирование, дополнительный и независимый источник организационной энергии), а также организационный порядок (система объективных по отношению к человеку норм, выработка, принятие и реализация которых упорядочивает деятельность постоянно изменяющейся социальной системы). При этом важнейшим субъектом управления выступает государство, а процессы самоорганизации протекают преимущественно в обществе.

Безопасность через прогрессивное развитие социальной системы в значительной степени зависит от характера взаимодействия управления (государства) и самоорганизации (общества): направленность их действий может совпадать; направленность действий механизма самоорганизации может быть нейтральна по отношению к действиям субъекта управления; направленность их действий может быть противоположной [11].

Подобная вариативность является следствием того, что во всех случаях направленность действий государства и общества определяется их интересами (и лежащими в их основе потребностями), разнообразие которых отражает высокую структурную сложность, изменчивость целей, многоаспектность функций и неоднозначность связей, присущих социальной системе, имеющей многосущностную изменчивую природу.

По этой причине в социальном управлении по мере увеличения сроков планирования становится все менее возможной постановка конкретных целей, разработка надежных процедур осуществления управленческого процесса, четкая реализация тех целей, которые были поставлены. Поэтому Н.Н. Моисеев предпочитал говорить не об «управляемом», а о «направляемом» развитии социальных систем. По его мнению, **управляющее воздействие способно лишь поддержать желаемые тенденции или избежать деструкции системы [12] . В конечном счете смысл социального управления состоит в создании предпосылок для эффективной самоорганизации и самоуправления, а также в поддержании динамического равновесия в коэволюции системы и окружающей ее среды,** что, как было показано выше, и составляет суть обеспечения безопасности через устойчивое развитие.

Проведенное исследование сущности безопасности как социального явления позволяет предложить собственную формулировку определения безопасности: **безопасность – это одно из сущностных свойств социального субъекта, состоящее в его способности к устойчивому (неопределенно длительному, прогрессивному и необратимому) развитию в процессе самоорганизации (за счет компенсирования деструктивных и/**

или дисфункциональных внутренних и/или внешних воздействий качественными изменениями себя), а также управляемой в соответствии с собственными интересами коэволюции с окружающей средой.

Литература

1. *Шаваев А.Х.* Национальная безопасность: некоторые вопросы теории // Безопасность Евразии. 2005. № 1. С.409.
2. *Митрохин В.И.* Национальная безопасность России // Интеллектуальный мир. 1995. № 6. С.1.
3. Стенограмма первого заседания семинара «Проблемы современного государственного управления в России» в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования 20 февраля 2009 г. // www.rusrand.ru/about/
4. *Сацута А.А.* Национальная безопасность как социальное явление: современная парадигма // Вестник Военного университета. 2007. № 3.
5. *Яновский Р.Г.* Глобальные изменения и социальная безопасность. М.: Academia, 1999. С.337.
6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.
7. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С.258.
8. *Прохожев А.А.* Национальная безопасность: теория, сущность, проблемы. Лекция. М.: Изд-во РАГС. 2005. С.6.
9. *Урсул А.Д.* Принцип «безопасность через устойчивое развитие»: концептуально-методологический анализ // Безопасность Евразии. 2009. № 2. С 304.
10. *Тойнби А.Дж.* Постижение истории / Пер. с англ. М., 1991. С. 119-120.
11. *Карпичев В.С.* Организация и самоорганизация социальных систем. Словарь. М.: Изд-во РАГС. 2004. С.212.
12. *Моисеев Н.Н.* Контуры рационального общества // Социально-политический журнал. 1993. № 11-12.

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Татьяна МАЛАХОВА

кандидат экономических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ

В России государственное финансирование составляет основную долю в инвестиционных процессах. В 2010 г. доля государственных средств в основных фондах увеличилась на 6% и достигла 21,8% от их объема. Ежегодно наращиваются темпы вложений по госпрограммам: в 2011 г. государство проинвестировало около 10 200,6 млрд руб., в 2012 г. планируется вложить 11 762,4 млрд руб. При этом Правительство РФ принимает различные меры по пресечению нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

Переход к «программному бюджету» со следующего года позволит ввести новую классификацию видов расходов федерального бюджета, обеспечивающую сохранение всей необходимой бюджетной информации, систематизацию и увязку с формируемыми государственными и ведомственными программами. Для повышения эффективности государственного финансирования и оценки рисков невыполнения программ Правительство РФ дало поручение разработать в 2012 г. Комплексную программу долгосрочных целей социально-экономического развития страны. В программе должны быть отражены финансовые и нормативно-правовые механизмы их достижения, процедуры оценки рисков устойчивости бюджетной системы.

В настоящее время в некоторых регионах России (Московская, Нижегородская, Тверская области и др.) уже разработаны и реализуются инвестиционные программы и среднесрочные социально-экономические программы развития. В Московской области планирование финансовых вложений проводится на срок не менее трех лет на основе Инвестиционной программы (утв. Постановлением Правительства Московской области № 513/21 от 6.06.2011 г.), где учтены индикативные критерии, динамика показателей эффективности реализации, степень достижения заявленных результатов проекта, процент отклонений от плановых показателей. В принятом Прогнозе социально-экономического развития города Москвы на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов по оптимистичному и инвестиционно-направленному сценариям заложены темпы роста валового регионального продукта в 2012 г. на 3,8%, рост инвестиций – на 6% (в 2010 г. было падение на 15%), рост реальной заработной платы – 3,6% (в 2010 г. – 6,8%), рост реальных располагаемых денежных доходов – до 2% (в 2010 г. – 4%).

Эффективность управления инвестиционными процессами в регионах достигается за счет различных составляющих: создания общих экономических условий для бизнеса, уровня компетенции чиновников, организации инфраструктуры поддержки предприятий, прозрачности процедур предоставления помещений, способов разграничения имущества муниципальными образованиями. Эти процессы, в свою очередь, зависят от изменений в законодательстве. Например, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к 2011 г. 60 раз подвергался редакции. Последняя редакция устанавливает безвозмездное закрепление за муниципальным образованием имущества, созданного в процессе реализации инвестиционных проектов, направленного на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований [1].

Государство предоставляет органам местного самоуправления широкие полномочия при планировании и привлечении инвестиций из разных источников. С целью улучшения социально-экономического состояния территорий, поддержки малого и среднего бизнеса созданы условия для деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Органам местного самоуправления даны полномочия по проведению анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности организаций в инвестиционном развитии муниципального образования и оценке их эффективности [2].

Реализация государственных инвестиционных программ, как отмечено в Бюджетном послании от 29.06.2011 г., происходит достаточно сложно. Основными причинами можно назвать «ручное управление» инвестиционными процессами со