

**ВОРОНЦОВ Сергей Алексеевич** – д.ю.н., профессор кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70; [raven\\_serg@mail.ru](mailto:raven_serg@mail.ru))

**ПОНЕДЕЛКОВ Александр Васильевич** – д.полит.н., профессор; заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой политологии и этнополитики Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70; [ponedelkov@skags.ru](mailto:ponedelkov@skags.ru))

## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация.** В статье рассматривается содержание и соотношение понятий «государство» и «безопасность», отражение данных категорий в теории государства и права, соотношение национальной безопасности с другими видами безопасности. Авторы оценивают результаты анализа проблем национальной безопасности в условиях современной политической обстановки в России, излагают выводы о совершенствовании государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

**Ключевые слова:** государство, безопасность, социологический опрос, угрозы безопасности, проблемы обеспечения безопасности

События первых десятилетий третьего тысячелетия убедительно показывают, что перспективы развития российской государственности во многом будут определяться способностью государства и общества сформировать систему мер обеспечения национальной безопасности, адекватную уровню возникающих внешних и внутренних угроз. С древних времен понятия «государство» и «безопасность» неразрывно связаны. Эту закономерность сформулировали в своем словаре Брокгауз и Ефрон, отметив, что «необходимость в безопасности вызывает к жизни государство, в этой необходимости государство находит главнейшее разъяснение своего существования, она же указывает государству основную его цель и назначение»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что понятие «государство» в достаточной мере исследовано в теории государства и права [Венгеров 2000; Ильин 2003; Общая теория... 2002; Нерсесянц 2005; Теория государства... 2012]. Что же касается категории «безопасность», то ключевые понятия, институциональные субъекты и правовая основа государственной политики в сфере обеспечения безопасности неоднократно изменялись в зависимости от конкретных исторических условий, развития технического прогресса, политической конъюнктуры, военной мощи государств, эффективности правоохранительных органов и многих других факторов. Поэтому ряд феноменов, в частности безопасность, государственная безопасность, национальная безопасность, соотношение национальной безопасности и других видов безопасности, организация, совершенствование и координация деятельности по обеспечению безопасности требуют дальнейшего научного осмысления.

В этих целях научно-исследовательской лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона (под ред. И.Е. Адриевского). СПб: Семеновская Типо-Литография. 1801. Т. III. С. 304-307.

в конце 2015 г. был проведен анализ проблем национальной безопасности в условиях современной политической обстановки в России. В данном исследовании приняли участие ведущие эксперты по различным аспектам национальной безопасности, представляющие 27 российских и зарубежных высших учебных заведений и научно-исследовательских центров Москвы, Астрахани, Барнаула, Белгорода, Владивостока, Грозного, Душанбе, Краснодара, Красноярска, Кургана, Махачкалы, Перми, Нижнего Новгорода, Омска, Петропавловска-Камчатского, Пятигорска, Ростова-на-Дону, Санкт-Петербурга, Саратова, Симферополя, Сыктывкара, Сочи, Тамбова, Уфы, Челябинска, Ярославля.

В рамках исследования был проведен социологический опрос [Проблемы национальной... 2015], в ходе которого мы опирались на региональные сообщества: государственных и муниципальных служащих и представителей силовых структур (37% опрошенных), деятелей культуры, науки, образования, СМИ (42%), представителей бизнеса (9%). Трудовой и руководящий стаж 2/3 опрошенных составлял более 5 лет.

Оценки экспертов дают основания для следующих выводов.

1. Эксперты в качестве приоритетной модели политического управления, реализующей концепт национальной безопасности, выделяют демократическую модель.

Следует отметить, что представления экспертов о национальной безопасности достаточно противоречивы. Это можно объяснить тем, что в Российской империи и Советской России понятие «национальная безопасность» распространения не получило. В тот период использовались термины «безопасность государства» и «государственная безопасность», которые, по мнению политической элиты, более внятно отражали состояние незыблемости политических и экономических основ государства и общества, неприкосновенность границ страны. В законодательстве Российской Федерации формулировка понятия «безопасность» была дана в 1992 г. в законе РФ «О безопасности». Согласно данному закону под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Следует отметить, что закон РФ «О безопасности» не содержал понятия «национальная безопасность». Государство и общество в рассматриваемый период опирались на некий синтез программных заявлений государственных деятелей, в которых упоминались национальные ценности, интересы и цели, а также существующие угрозы и вызовы. Вместе с тем разработка проблем национальной безопасности требовала нового категориального аппарата и комплексного исследования проблем безопасности с учетом происшедших геополитических изменений, применения современных методов сбора и анализа информации.

Понятие «национальная безопасность» впервые в отечественной теории безопасности было приведено в Концепции национальной безопасности РФ: «Под национальной безопасностью РФ понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ». В последующие годы термин «национальная безопасность» стал активно использоваться социологами, политологами, экономистами, психологами, демографами, экологами, юристами, представителями вооруженных сил и др.

Дальнейшее развитие категории национальной безопасности получили в Федеральном законе № 390-ФЗ от 28 декабря 2010 г. «О безопасности», который определил основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности РФ, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета безопасности РФ. Этот закон уже содержал понятие «национальная безопасность». Причем согласно

ст. 1 данного закона понятие «безопасность» признается тождественным понятию «национальная безопасность» и включает в себя безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные законодательством РФ.

Новым этапом формирования терминологического ряда теории национальной безопасности РФ можно считать принятие в 2009 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (Стратегия 2020), которая стала официально признанной системой стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности на долгосрочную перспективу.

31 декабря 2015 г. указом Президента России № 683 Стратегия 2020 была признана утратившей силу. Этим же указом была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, являющаяся базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты РФ, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности РФ.

Национальная безопасность в данном документе определена как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан, достойный уровень их жизни, суверенитет, независимость, территориальная целостность. Национальная безопасность включает в себя оборону и все виды безопасности: государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую, личную.

Учитывая сказанное выше, по нашему мнению, первоочередной интерес представляет мнение экспертов по вопросу содержания понятия «национальная безопасность». Проведенный опрос показал, что большинство респондентов (от 80 до 90%) понимают под национальной безопасностью «состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие РФ, оборону и безопасность государства».

В качестве приоритетной модели политического управления, которая реализуется основной концепт национальной безопасности, респонденты выделили демократическую (48,3%). На либеральную модель сослались около 9% респондентов. Это, вероятно, соответствует в процентном отношении числу граждан, которые хотели бы больших личностных свобод и ратуют за образцы западной либеральной демократии как универсальной ее модели. Вместе с тем наблюдается и наличие слоя граждан (около 30%), которые предпочли бы более решительные меры государства, ограничивающие часть прав и свобод личности, и расширение централизованных функций и действий государства, позволяющих более энергично обеспечивать интересы национальной безопасности. По-видимому, речь идет о переходе к мобилизационной модели. Думается, что эти пропорции оценок и интересов ( $\approx 1 : 3,5$  в пользу демократии) характерны и для деятельности парламентских и других ведущих партий. И в случае возможного изменения внутренней и внешней обстановки в России с таким разнообразием подходов придется считать.

По нашему мнению, это, пожалуй, один из значимых выводов нашего исследования, обращающий внимание на состояние общественного мнения прежде всего на уровне российского среднего класса.

При выборе типовой структурно-функциональной модели обеспечения безопасности в субъектах РФ около 1/3 респондентов выступают за универсальную

модель. Около 1/4 понимают, что нужен учет специфики федеральных округов, в рамках которых может быть принята своя типовая модель. И более 40% ратуют за специфическую для субъекта РФ модель. Очевидно, что в случае обострения обстановки в приграничных регионах или нарастания экстремистских (террористических) угроз последняя группа быстро увеличится и будет настаивать на принятии особых для региона документов, регламентирующих процессы обеспечения безопасности.

2. Проблемы национальной безопасности значимы для российского общества.

Анализ ответов респондентов показывает, что общественное внимание к проблеме безопасности привлечено прежде всего значимыми ситуативными факторами. Так, при ответе на вопрос: «Чем обусловлен повышенный общественный интерес к проблемам национальной безопасности?» – последовали следующие ранжированные ответы: «обострением международной обстановки» – 40,9%; «естественным стремлением индивидов жить в условиях отсутствия опасности» – 29,6%; «возрастанием роли государства в создании безопасных условий жизни» – 18,3%. Другие варианты имеют удельный вес на уровне ошибки измерения.

При ответе на вопрос: «Какое значение тема национальной безопасности имеет для современного российского общества?» – выделены ранжированные ответы: «она интересует граждан только вследствие каких-то явных угроз, конфликтов» – 73,7%; «она постоянно интересует граждан, так как люди ощущают постоянные угрозы своей жизнедеятельности» – 24,6%. Остальные ответы по значимости находятся на уровне ошибки измерения.

В ответах на вопрос о значении темы национальной безопасности для современного российского общества обращает на себя внимание удельный вес оцениваемой роли ситуативной и постоянной детерминации, которые находятся в соотношении 3 : 1. Это существенно отличается от того положения, которое складывалось в позднесоветский период, где эти пропорции скорее выглядели в обратном виде. Можно предположить, что это было связано с реальными политическими тенденциями, когда СССР находился, как в «осажденной крепости», выступая в качестве «авангарда антиимпериалистического фронта». Представляется, что и тональность пропагандистских усилий была гораздо более напористой, агрессивной, усиливая и индуцируя в общественном мнении мотивы тревожности.

Нельзя утверждать, что новые для постсоветских политических реалий сюжеты, складывавшиеся по нарастающей с 2008 г., все еще создают ощущение партнерства с Западом. В настоящее время Россия не только исключена из ассоциаций ведущих стран (*G7*, *G20* и т.п.), но и старательно создается ее образ как мирового изгоя, а то и «империи зла». И хотя в отечественном общественном мнении еще нет прежнего, типичного для позднесоветского периода ощущения накала угрозы, но тревожные нотки уже просматриваются.

Так, ответы на вопрос: «На Ваш взгляд, существует ли в настоящее время опасность возникновения вооруженного военного конфликта, одним из участников которого станет Россия?» – ответы структурируются амбивалентно: «вероятность высока» – 50% респондентов и «вероятность незначительна либо отсутствует» – 44,7%. Это свидетельствует о достаточно высокой степени тревожности.

Присутствует повышенная тревожность и в оценке уровня экономической безопасности. Так, при ответе на вопрос: «На Ваш взгляд, как изменится уровень экономической безопасности в течение ближайших пяти лет в стране?» – респонденты разделились на тех, кто полагает, что обстановка останется неиз-

менной или ухудшится (54%), и тех, кто надеется на улучшение обстановки (31%, или в 1,5 раза меньше).

По нашему мнению, пока отмеченные проявления тревожности в массовом сознании также носят не устойчивый, а ситуативный характер, ибо они не индуцируют предложения, направленные прежде всего на усиление мер военной безопасности, и не вызывают ощущения грядущих военных столкновений с США и странами НАТО. Об этом свидетельствует ответ на вопрос о приоритетных направлениях обеспечения безопасности России, где респонденты отвели лишь 3-е ранговое место проблемам защиты страны от военной агрессии (27,8%). Более высокое ранговое место отводится дипломатии (33%). Присовокупив к последней позиции также предложения по реализации международных проектов в разных сферах (13%), мы видим, что предлагаемые миротворческие инициативы ощутимо превосходят оборонные меры. Изложенное позволяет заключить, что 20-летний период мирного сосуществования с Западом и частичной интеграции с ним создал значительный потенциал веры в его дальнейшее развитие.

3. Основой безопасности России в современных условиях является экономическое сотрудничество.

Анализ ответов респондентов показывает, что в XXI в. экономическое сотрудничество является более эффективным стимулом для поддержания национальных интересов, чем силовые методы. Налаживание экономических отношений с другими странами, даже при политике введения санкций против нашей страны, в качестве наиболее приоритетного направления обеспечения безопасности России выделили от 40 до 53% респондентов. Для сравнения, формирование военно-политических блоков в качестве приоритетного направления обеспечения национальной безопасности отметили от 13 до 16% экспертов.

4. Соотношение общеинформационных образов угроз и вызовов национальной безопасности в основном совпадает с личным опытом респондентов.

Значительный интерес представляет сопоставление оценок вызовов, угроз, приоритетов в защите интересов национальной безопасности с личным опытом респондентов по этому поводу. Так, анализ оценки состояния и динамики приоритетных направлений безопасности показал, что низкие оценки выставлены респондентами решению вопросов антикоррупционной (св. 76%) и экологической (ок. 74%) безопасности. На уровне среднем и ниже среднего, считают респонденты, решаются вопросы обеспечения антинаркотической (ок. 70%), общественной (св. 60%) и информационной (ок. 54%) безопасности. На уровне среднем и выше среднего обеспечиваются антитеррористическая (71%) безопасность и предотвращение опасных конфликтов и ситуаций в сфере национальных отношений (59%). Три выделенных кластера по уровню и результативности принимаемых мер показывают приоритетные области прилагаемых усилий. Конечно, распределение данных по региональным выборкам дает индивидуальную картину для каждого региона, но работа органов власти и правоохранительных служб на сей счет вырисовывается на фоне вполне независимых оценок.

В целом респонденты фиксируют положительную динамику в решении проблем национальной безопасности за последние 3–5 лет (68% респондентов), что также говорит в пользу того, что в стране «наводится порядок».

Представляет интерес соотношение отмеченных выше рисков и угроз национальной безопасности с личным опытом. Ответы показывают, что в массовом виде респонденты и их ближайшее окружение непосредственно сталкиваются с фактами коррупции (ок. 61%), мошенничеством и физическим насилием (31%), а также – шантажом (19%). В остальных 7 направлениях (грабежи, квартирные

кражи, угоны машин, насильственная угроза жизни, терроризм, экстремизм, преследование за кредитную задолженность) данные угрозы включаются в 5–10% случаев, что относительно невысокий уровень.

Подобное соотношение разных шкал для обобщающих оценок позволяет снимать излишнюю аберрацию общественных настроений и привлекать общественное внимание к действительно острорезонансным областям обеспечения безопасности.

Что касается оценок обеспечения конкретных направлений безопасности, то предложенные респондентам на выбор около 20 позиций расфокусировали общественное внимание и распределили выбор в диапазоне 5–12%. Наиболее актуальными признаны: безопасность труда, безопасность на транспорте, пожарная безопасность (в среднем 12,3–12,5%). Менее резонансны военная безопасность, экономическая безопасность и антитеррористическая безопасность (4,3–5,2% – на грани ошибки измерения). Обращает на себя внимание, что наименее актуальными оказались направления, которым уделяется наибольшее политическое внимание и которые широко освещаются в средствах массовой информации.

Что касается попыток выявления значимых факторов, детерминирующих угрозы безопасности, то респонденты распределили свои оценки в диапазоне 5–8%, практически на уровне ошибки измерения. Это, скорее всего, свидетельствует о системном характере угроз, связанных со стабильностью общества и власти, а не с действием каких-то отдельных факторов.

Результаты проведенного исследования дают основание утверждать, что в фокусе общественного внимания проблемы обеспечения национальной безопасности пока не занимают ведущих позиций. В большей мере респонденты сосредоточены на проблемах общественной безопасности, снижении угроз и рисков в их повседневной жизни.

По-видимому, несмотря на внешние и внутренние попытки определенных сил нагнетать симптомы военных угроз, экономической и политической нестабильности, государственной власти удается удерживать стабильную обстановку в регионах и вселять в население достаточную степень уверенности в стабильности власти.

Вместе с тем в оценках респондентов, приведенных выше, отмечены проблемы, на которых необходимо сосредоточить внимание региональных и федеральных властей и общественности, дабы предупредить их нежелательное развитие.

Органам власти следует избегать ударов по ложным целям, не допускать переключения общественного внимания на темы и сюжеты, не требующие реального общественного резонанса и не несущие реальных угроз.

Таким образом, проблемы совершенствования государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности объективно существуют. К их решению должны быть привлечены не только профессионалы силового блока, но и квалифицированные эксперты от гражданского общества и научной среды. Необходимо также на базе РАНХиГС организовать подготовку специалистов по обеспечению национальной безопасности России.

### Список литературы

Венгеров А.Б. 2000. *Теория государства и права*: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция. 528 с.

Ильин И.А. 2003. *Теория права и государства* (под ред. В.А. Томсинова). М.: Зерцало. 400 с.

Нерсесянц В.С. 2005. *Теория права и государства*: краткий учебный курс. М.: Норма. 272 с.

*Общая теория государства и права.* 2002: академический курс. В 3 т.: учебник для вузов. М.: Зерцало. Т. 3. 528 с.

*Теория государства и права:* учебник для бакалавров. 2012. 4-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт. 634 с.

Проблемы национальной безопасности: региональный уровень. — *Великая Отечественная война в исторической памяти поколений: информационно-аналитические материалы круглого стола в рамках научно-практической конференции с международным участием.* 23–24 октября 2015 г., Ростов-на-Дону. 2015. Ростов н/Д.: ЮРИУ РАНХиГС. 272 с.

VORONTSOV Sergei Alekseevich, Dr.Sci.(Legal), Professor of the Chair of Political Science and Ethnic Policy, South Russian Institute of Management – brunch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaja St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; raven\_serg@mail.ru)

PONEDELKOV Aleksandr, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor; Honored Scientist of Russia, Head of the Chair of Political Science and Ethnic Policy, South Russian Institute of Management – brunch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaja St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; ponedelkov@skags.ru)

## IMPROVEMENT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY

**Abstract.** *The article deals with the content and relationship of the concepts of state and security; the reflection of these categories in the theory of state and law; the ratio of national security with other types of security. The authors evaluate the results of the analysis of the problems of national security in the present political situation in Russia, conducted by the Laboratory for the Problems Increasing of Efficiency of State and Municipal Management, South-Russian Institute of Management at the end of 2015.*

*The authors concludes that the focus of public attention to the problem of national security has not occupied the leading positions yet. In spite of the internal and external threats to the security of the state, government manages to keep a stable conditions in the regions and to instill in people a sufficient degree of confidence in the stability of the government. At the same time, the problem of improving the state policy in the sphere of security exists objectively, and the professionals of the power unit and qualified experts from civil society and scientific environment must be got to take part in its decision.*

**Keywords:** *state, security, public opinion poll, security threats, security issues*

---