

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации

Обучающийся

В.И. Столба

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

## Оглавление

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение.....                                                                                                       | 3  |
| Глава 1 Историко-сравнительные аспекты деятельности советов<br>по безопасности.....                                 | 14 |
| 1.1 Ретроспективная характеристика совещательных органов в<br>Российской Федерации.....                             | 14 |
| 1.2 Правовое положение советов в сфере обеспечения<br>национальной безопасности на постсоветском пространстве ..... | 24 |
| 1.3 Специфика организации деятельности Совета национальной<br>безопасности в Соединенных Штатах Америки.....        | 35 |
| Глава 2 Особенности конституционно-правового статуса Совета<br>Безопасности Российской Федерации.....               | 48 |
| 2.1 Совет Безопасности Российской Федерации в системе органов<br>государства .....                                  | 48 |
| 2.2 Компетенция Совета Безопасности Российской Федерации .....                                                      | 58 |
| 2.3 Выполнение Советом Безопасности Российской Федерации<br>функций по обеспечению национальной безопасности .....  | 68 |
| Заключение .....                                                                                                    | 83 |
| Список используемой литературы и используемых источников.....                                                       | 87 |

## **Введение**

Актуальность темы исследования. Вопросы обеспечения безопасности являются наиболее важными с самого начала существования человечества. По мере того, как развивалось общество, возникали новые угрозы безопасности, сначала личности, племени, а затем и государства. Исторически наша страна прошла достаточно долгий путь развития, но на каждом этапе она сталкивалась с необходимостью защиты своей территориальной целостности, суверенитета от посягательств со стороны недружественных государств. Зачастую проблемы касались не только территории страны, но и самого существования народов, проживающих в ней.

Развитие исторических процессов по спирали приводило к тому, что наше государство постоянно с кем-то воевало, пытаясь обеспечить свою национальную безопасность. В начале XXI в. происходит очередной виток, когда ввиду процессов глобализации и существенных социокультурных отличий между народами мировое сообщество охвачено локальными конфликтами, потенциально несущими угрозу полного уничтожения человечества. Избавление от фашистской чумы в XX в. не привело к тому, что руководство многих государств сделало должные выводы; через поколение стала стираться историческая память о кровавых событиях Второй мировой войны, вновь получила распространение националистическая идеология в самом центре Европы. Происходит агрессивное расширение воинственно настроенного по отношению к нашей стране Североатлантического альянса, за счет которого Соединенные Штаты Америки планируют прекратить существование нашей страны как самостоятельного государства и сделать ее своим сырьевым придатком.

В такой сложной геополитической обстановке особую важность приобретает то, насколько качественно функционирует государственный механизм обеспечения национальной безопасности. Ведущую роль в нем

играют институты государственной власти, а определяющее значение имеет институт главы государства. После управленческой анархии и олигархического беспредела 1990-х гг., в нашей стране произошло возвращение к сильной верховной власти, которая для такого государства как Россия с ее огромной территорией, богатыми ресурсами, многонациональным народом и самобытной историей просто необходима для обеспечения состояния защищенности национальных интересов от внешних и внутренних угроз. Исторически в нашем государстве сложился способ руководства, при котором только сильный правитель способен эффективно и успешно решать возникающие проблемы, сглаживать противоречия, устранять появляющиеся угрозы.

Но история показывает, что даже сильному правителю всегда нужны помощники, советники, готовые обсудить возникающие вопросы, сделать конструктивные предложения, взять на себя часть задач. От того, насколько компетентными и преданными являлись лица, приближенные к правителю, зависело и состояние государственных дел, и сама возможность сохранения сильной верховной власти. Современный период не является исключением. С возникновением института президентства потребовалось создание такого органа, который, не являясь копией коллегиальных советских и партийных органов, мог бы осуществлять консультативную роль для обеспечения принятия главой государства правильных и взвешенных решений. Для Президента Российской Федерации (далее – РФ) такую роль вот уже более 30 лет выполняет Совет Безопасности РФ (далее – Совет Безопасности). Изначально образованный как конституционный орган, осуществляющий подготовку проектов решений Президента РФ по основным направлениям внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения безопасности России, Совет Безопасности через некоторое время стал обеспечивать реализацию функций главы государства по управлению страной, формированию политики в сфере безопасности, сохранению суверенитета, поддержанию социально-политической стабильности в

обществе и защите прав и свобод граждан.

С избранием Президентом РФ В.В. Путина роль Совета Безопасности еще более усилилась. В настоящий момент ни одно ключевое решение по внешне- и внутривластным вопросам, по обеспечению национальной безопасности Президент РФ не принимает без обсуждения возникающих проблем с Советом Безопасности, а еженедельные совещания с его постоянными членами уже стали традицией. В политической жизни страны Совет Безопасности приобретает все более важное значение, являясь сосредоточением высших должностных лиц страны. Несмотря на то, что деятельность Совета Безопасности носит, в основном, закрытый характер, изучение его положения в структуре государства, функциональных характеристик деятельности, особенно в сравнении с аналогичными институтами в зарубежных странах, позволяет определить, насколько его компетенция соответствует имеющемуся статусу, существует ли необходимость в ее изменении, в каком состоянии находится правовое регулирование деятельности Совета Безопасности, что предопределило выбор темы исследования.

Состояние разработанности проблемы. Фактически изучение органов государства, обеспечивающих деятельность монарха в качестве консультативно-совещательных органов, началось еще в дореволюционный период, что отразилось в трудах К.С. Аксакова, С.Б. Веселовского, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, Н.И. Костомарова, С.М. Середонина, С.М. Соловьева, В.Н. Татищева, М.М. Щербатова и других историков. В советский период проблемы осуществления деятельности всевозможных временных комитетов, советов, образованных для обсуждения различных вопросов, раскрывались такими авторами как В.О. Дембо, М.Б. Рымшан, Н.К. Смирнов, Д.А. Щеглов и другими специалистами.

Начиная с 1990-х гг. интерес к органам, обеспечивающим деятельность главы государства в сфере безопасности, повысился в связи с постоянным реформированием государственного аппарата и продолжается до сих пор. В

частности, Д.А. Абубекеровой, В.И. Аникиным, И.И. Беляевым, Н.А. Босхамджиевой, А.В. Булавиным, В.В. Варсеевым, Р.А. Газаль, А.Р. Давлетшиной, А.В. Зуйковым, Д.В. Ирошниковым, Д.А. Кивунцем, А.А. Ковалевым, А.А. Костюковым, Б.В. Крысиным, Е.Н. Майоровой, Н.Н. Отмаховой, Д.Б. Павловым, Д.Ф. Парчайкиным, А.Р. Рамазановым, В.М. Редкоусом, Н.М. Самородовым, И.М. Ткаченко, В.В. Толстых, З.К. Хановой, Д.В. Чацким, В.С. Шеметом и другими авторами было исследовано место Совета Безопасности в государственной системе обеспечения безопасности, рассмотрена структура, состав, особенности и правовые основы и иные вопросы организации деятельности Совета Безопасности.

Однако кроме одного монографического исследования В.И. Мельникова, которое было представлено более десяти лет назад и не учитывает произошедших законодательных изменений и особенностей деятельности Совета Безопасности за это время, по тематике, связанной с его правовым положением, не было защищено ни одной диссертации, а имеется лишь незначительное количество статей в журналах и выступлений на конференциях. Поэтому необходимо проведение нового научного исследования, позволяющего раскрыть ряд вопросов, касающихся конституционно-правового статуса Совета Безопасности, выделить актуальные проблемы правового регулирования организации его деятельности, что позволит сформулировать предложения по его совершенствованию.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с деятельностью Совета Безопасности Российской Федерации.

Предметом исследования выступают представления научного сообщества, нормативные положения, регламентирующие конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Цель исследования заключается в обосновании особенностей конституционно-правового статуса и правового регулирования деятельности Совета Безопасности и разработке предложений по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели требуется решить следующие задачи:

- определить исторические особенности становления и развития совещательных органов в России;
- дать характеристику правового положения советов в сфере обеспечения национальной безопасности на постсоветском пространстве;
- установить специфику организации деятельности Совета национальной безопасности в Соединенных Штатах Америки;
- выяснить место Совета Безопасности в системе органов государства;
- определить компетенцию Совета Безопасности;
- раскрыть особенности выполнения Советом Безопасности функций по обеспечению национальной безопасности;
- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности Совета Безопасности.

Методология проведения исследования основана как на общенаучных методах научного познания: диалектическом, историческом, функциональном, системном, логическом, так и на частнонаучных: формально-юридическом, сравнительно-правовом и некоторых других.

Новизна исследования заключается в том, что оно в комплексном виде раскрывает особенности конституционно-правового статуса Совета Безопасности с учетом текущего состояния законодательства. Новизну исследования также отражает то, что диссертантом предлагаются собственные варианты совершенствования правового регулирования деятельности Совета Безопасности.

Научные положения и результаты исследования, выносимые на защиту:

- на законодательном уровне отсутствуют положения, определяющие органы публичной власти в качестве единой системы. Пункт «г» ст. 71 Конституции РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится организация публичной власти. Однако, в первую очередь, такая организация должна предусматривать определение законодательных основ единой системы публичной власти, включая перечень государственных органов, которые формируются и ликвидируются гораздо реже, чем происходит реорганизация федеральных органов исполнительной власти. Полагаем, что такой федеральный закон должен быть принят, что позволит более точно определить правовой статус некоторых государственных органов;
- в системе органов государства Совет Безопасности занимает особое место, выступая единственным конституционным совещательным органом в стране. Все члены Совета Безопасности относятся к должностным лицам других органов власти, а его организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности осуществляет Аппарат Совета Безопасности, входящий в состав Администрации Президента РФ на правах самостоятельного управления. Таким образом, Совет Безопасности официально не содержит ни одного служащего и его конституционно-правовой статус, отличный от государственных органов, вполне оправдан;
- придание Совету Безопасности статуса не государственного, а совещательного органа, если придерживаться позиции зарубежных стран, создавших аналогичные органы, по сути, должно символизировать, что наша страна развивается в рамках демократических тенденций: Совет Безопасности не включен в единую систему публичной власти, не подменяет другие органы государства и не вторгается в их компетенцию. Однако закон устанавливает обязательность решений Совета Безопасности для



государственных органов и должностных лиц, но не распространяет ее на организации и граждан. То есть Совет Безопасности не наделен правом издания общеобязательных нормативно-правовых актов. В необходимых случаях его решения реализуются за счет указов и распоряжений главы государства. Тем не менее, обязательность решений Совета Безопасности для государственного аппарата показывает, что он может выполнять не только совещательные функции, но и выступать самостоятельным руководящим органом. Однако это не может стать правовой основой, позволяющей в экстраординарных случаях осуществить переход верховной власти не демократическим путем. Решения Совета Безопасности вступают в силу только после их утверждения Президентом РФ, который и выполняет функцию контроля за деятельностью совещательного органа;

- установленное Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» полномочие Президента РФ по возложению иных задач и функций на Совет Безопасности в соответствии с законодательством РФ необоснованно ограничивает его компетенцию по отношению к совещательному органу, призванному оказывать главе государства содействие в решении вопросов обеспечения национальной безопасности. Иногда их необходимо решать в оперативном порядке, поэтому Президент РФ должен иметь возможность получения поддержки от Совета Безопасности независимо от того, обусловлена она законодательными нормами или нет. В связи с этим целесообразно из ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» словосочетание «в соответствии с законодательством Российской Федерации» исключить;
- в функциях Совета Безопасности не акцентировано его участие в обеспечении антикоррупционной безопасности, хотя Национальная

стратегия противодействия коррупции признает коррупцию одной из системных угроз безопасности страны. Совет Безопасности призван проводить стратегическую оценку на основе анализа информации о ходе реализации государственной антинаркотической политики, а ход реализации государственной антикоррупционной политики не оценивает. Руководитель Администрации Президента РФ и председатель президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции представляют раз в год Президенту РФ доклад о ходе выполнения Национального плана противодействия коррупции и предложения по совершенствованию деятельности, направленной на противодействие коррупции. Но ввиду чрезвычайной важности вопроса противодействия коррупции и участия в составе Совета Безопасности руководителей органов власти, непосредственно осуществляющих борьбу с коррупционными проявлениями, было бы целесообразно рассматривать подобные доклады на заседаниях Совета Безопасности. В связи с этим необходимо абз. 8 подп. «б» п. 4 Положения о Совете Безопасности изложить в следующей редакции: после слов «антинаркотической политики» добавить слова «и государственной антикоррупционной политики»;

- Совет Безопасности не ограничивается только совместным с Президентом РФ рассмотрением вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности, но и выполняет функции по оценке, стратегическому планированию, координации, научным исследованиям. Учитывая большое количество разработанных концептуальных и доктринальных документов за последние 10 лет, которые периодически корректируются, следует признать, что функция по осуществлению стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности является для Совета Безопасности одной из основных. Разработанные Советом

Безопасности документы стратегического планирования имеют различное наименование: основы, концепции, доктрины, стратегии, но их анализ показывает, что Совет Безопасности посредством выполнения данной функции участвует в обеспечении антикоррупционной, общественной, военной, информационной, экологической, экономической, международной информационной, ядерной, радиационной, химической, биологической, энергетической и других видов безопасности;

- документы стратегического планирования, разработанные Советом Безопасности, утверждены Президентом РФ различным образом: большая часть – указами и распоряжением главы государства, а 5 из общего числа – ненормативным способом. Следовательно, обязательными являются только те документы стратегического планирования, которые утверждены актами Президента РФ, а остальные имеют только программный характер. Полагаем, что любой из документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности должен иметь нормативное содержание и официально утверждаться Президентом РФ. В связи с этим целесообразно внести изменения в подп. «ж» п. 4 Положения о Совете Безопасности следующего содержания: после слов «обеспечения национальной безопасности» добавить слова «а также для утверждения документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности». Дополнительно следует из п. 25 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» исключить слово «одобряемые», из п. 5 ч. 1 ст. 10 – слово «одобряет», из ч. 2 ст. 17 – слово «одобряются». Тем самым утверждение документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности указами или распоряжениями Президента РФ станет безальтернативным;

- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает, что Стратегия национальной безопасности корректируется каждые шесть лет. Однако за год, прошедший после принятия последней Стратегии национальной безопасности мир настолько трансформировался и переживает дальнейшие бурные преобразования, что часть положений базового документа стратегического планирования безнадежно устарела и требует корректировки уже в настоящее время. Формально закон не допускает ее осуществление до 2027 г., что выглядит довольно странным, ведь корректировка не означает принятие нового документа, и можно произвести изменения точечного характера. К тому же Стратегия национальной безопасности утверждена указом главы государства, и закон не должен строго определять сроки ее корректировки. Полагаем, что для исправления этой ситуации необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и дополнить ее предложением следующего содержания: «Президент Российской Федерации вправе устанавливать иные сроки корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;
- при сравнении содержания обновленной Стратегии национальной безопасности и иных документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности были обнаружены явные терминологические несоответствия, в первую очередь, связанные с тем, что некоторые документы давно не обновлялись. Это касается, например, Военной доктрины Российской Федерации, которая ориентирована на Стратегию национальной безопасности 2009 г. К тому же проведение военной специальной операции, новые военные опасности и угрозы национальным интересам страны

должны быть учтены на концептуальном уровне с определением способов и мер противодействия им. В этой связи целесообразно закрепить необходимость корректировки Советом Безопасности документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности при осуществлении корректировки Стратегии национальной безопасности.

Теоретическая и научная значимость исследования заключается в проведении сравнительной характеристики организации деятельности советов в сфере обеспечения национальной безопасности в зарубежных странах, что позволяет выявить тенденции развития Совета Безопасности в нашей стране.

Практическая значимость исследования состоит в том, что подготовленные предложения и рекомендации могут применяться как для совершенствования правового регулирования деятельности Совета Безопасности, так и для обучения по предмету «Основы теории национальной безопасности».

Выводы и предложения автора диссертации являлись предметом обсуждения и одобрения при проведении научных семинаров на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета, где получили критическую оценку, сделанную в сравнении с уже имеющимися в научной литературе.

Личный вклад автора в исследование состоит в самостоятельном выборе диссертантом темы исследования, личном подборе всех теоретических и эмпирических материалов, их анализе, подготовке предложений и оформлении научной публикации по теме исследования.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

Выпускная квалификационная работа включает в себя введение, две главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Общий объем диссертации – 96 страниц.

## **Глава 1 Историко-сравнительные аспекты деятельности советов по безопасности**

### **1.1 Ретроспективная характеристика совещательных органов в Российской Федерации**

Несмотря на отсутствие политической власти в догосударственном обществе, тем не менее, члены общины подчинялись власти вождя, военного предводителя, старейшин. Зачастую вокруг личности вождя формировался круг приближенных, наиболее авторитетных лиц, которые выступали в качестве совещательного органа.

В.О. Ключевский отмечает, что по данным летописных источников уже при формировании Древнерусского государства при князе состоял совет, включавший в себя дружинников, священнослужителей и городских старейшин [16, с. 16-17]. От наименования членов старшей дружины князя – бояр – этот совет российскими историками стал именоваться как Боярская дума. По мнению С. Богатырева, советом выполнялась идеологическая функция, воплощавшаяся в необходимых ритуалах, и организационная, которую советники выполняли при участии в управлении государственными делами [86, с. 12-13].

В дальнейшем в состав Боярской думы стали входить только представители высшей аристократии, думные бояре, которые возглавляли какое-либо направление государственной деятельности и становились необходимым элементом в системе государственного управления. Фактически из совещательного органа Боярская дума трансформировалась в высший законодательный, административный и судебный орган власти. С.Б. Веселовский указывает, что формула «по государеву указу бояре приговорили» свидетельствует о принятии Боярской думой постановлений без присутствия царя [6, с. 1].

Функцию совещательного органа при государе стала выполнять, так называемая, Ближняя дума, обсуждавшая наиболее серьезные вопросы, зачастую тайные, в которую могли входить как думные бояре и бояре, не призывавшиеся на заседания Боярской думы, но обладавшие родовитостью, так и иные лица (дьяк, печатник) по желанию царя. С.М. Середонин предполагал, что Ближняя дума была практически тождественна Избранной раде [76, с. 93], Р.Г. Скрынников утверждал обратное [77, с. 214]. Однако историки признают тот факт, что совет царя существовал в том или ином виде, и без участия советников главой государства решения практически не принимались.

Совет бояр начал утрачивать свое значение по мере укрепления абсолютной власти монарха, но в начале XVIII в. царь еще продолжал совещаться с некоторыми из бояр на заседаниях Ближней канцелярии. Как указывает С.Ю. Таловеров, для сосредоточения власти в своих руках, Петр I создал «негласные советы» [81, с. 434]. Необходимость получения помощи в вопросах государственного управления вынудила Екатерину I также прибегать к систематическим совещаниям с некоторыми высокопоставленными сенаторами и советниками [9, с. 63], которые в дальнейшем вошли в Верховный тайный совет. По утверждению Н.А. Чистовича, в правление Анны Иоановны совещания по важным внешним и внутренним делам осуществлялись с членами Кабинета Ее Величества [14, с. 23].

Функции совещательного органа в период правления Елизаветы Петровны выполняла Конференция при Высочайшем дворе, обсуждавшая важные вопросы внешней политики. Императором Петром III Конференция была упразднена и создан другой совещательный орган – Совет под председательством Государя Императора (Императорский совет), для чего император повелел членам совета «собираться ежедневно при Дворе и в апартаментах Наших» [61]. Буквально через полгода уже Екатерина II подписала Манифест об учреждении собственного Императорского совета, в

котором обосновывалась необходимость монарха иметь своих советников. Концепция Императорского совета заключалась в том, что за отдельные направления государственной деятельности отвечали статские советники, каждый из которых в составе совета должен был ежедневно, за исключением субботы, воскресенья и праздничных дней, осуществлять доклад в апартаментах императрицы о состоянии дел; «советники императорские своими мнениями и разсуждениями оные оговаривают и мы нашим самодержавным повелением определяем нашу последнюю резолюцию» [71].

Екатерина II, подписав Манифест, так его и не обнародовала, поскольку им устанавливалось некоторое распределение власти самодержца, а, по мнению С.М. Соловьева, императрица в тот период обладала нерешительностью и прислушивалась к различным мнениям [78, с. 215]. Отдельные совещания с высокопоставленными чиновниками продолжались вплоть до 1768 г., когда с началом русско-турецкой войны Екатерина II учредила Совет при Высочайшем дворе, сначала имевший вид чрезвычайных собраний по военным вопросам, а затем ставший проводить дважды в неделю совещания с императрицей по рассмотрению любых государственных дел.

С вступлением на престол Александра I и курсом на реформирование государственного управления Совет при Высочайшем дворе был упразднен, а вместо него создан «негласный комитет», члены которого, будучи в близких дружеских отношениях с императором, давали ему советы и предложения по предстоящим реформам. Хотя «негласный комитет» не был учрежден официально, большинство его заседаний с участием императора протоколировались. Параллельно Александр I создал и официальный совещательный орган – Непременный совет «для рассмотрения и уважения государственных дел и постановлений вместо временного при Дворе Нашем Совете» [60].

Одновременно начал действовать и министерский совещательный орган – Комитет министров, в который сначала входили министры, их



товарищи и государственный казначей, а затем стали вводиться в состав иные лица: обер-прокурор Синода, наследники престола, государственные секретари и др. Комитет министров коллегиально рассматривал вопросы межведомственного характера, а также ситуации, решение которых министры не хотели осуществлять самостоятельно. Значительную часть компетенции Комитета министров составляло рассмотрение мелких проблем, перечень которых постоянно пополнялся, например, членами Комитета изучались предложения о назначении индивидуальных пенсий служащим. Результаты обсуждения на заседаниях Комитета министров заносились в специальный журнал с разграничением позиций голосовавших и подробной аргументацией, что позволяло императору получать объективные сведения для принятия необходимого решения.

В Манифесте об учреждении Государственного совета 1810 г. Александр I указал, что совет, будучи первоначально временным и преходящим, с его вступлением на престол создается как публичный орган на постоянной основе. К ведению Государственного совета относилось предварительное рассмотрение всех законопроектов, внутригосударственных чрезвычайных мер, вопросов войны и мира, смет государственных доходов и расходов, отчетов министерств и т.д. С одной стороны, Государственный совет представлял собой законосовещательный орган, председательствовал на котором император, с другой, его деятельность могла иметь и самостоятельное значение. В частности, по вопросам толкования законов, Государственный совет мог издавать постановления, в которых излагал свое мнение. Император на время своего отсутствия назначал председателя Государственного совета, который под подписью императора осуществлял контрасигнацию манифестов о принятии или изменении законов [74, с. 67, 71]. Несмотря на установленные правила, император как самодержец не был ими связан: мог утвердить закон, если за него проголосовало меньшинство на общем собрании Государственного совета, не утвердить при положительном решении большинства или вообще принять закон, минуя его рассмотрение в

Государственном совете, «по докладам председателя Комитета министров и Особых комитетов» [17, с. 194].

Николаем I были образованы новые совещательные органы – секретные комитеты, в которых обсуждались проекты государственных преобразований. Секретные комитеты действовали на временной основе и создавались для решения конкретных вопросов. Так, один из секретных комитетов был сформирован с целью определения, какие изменения в систему государственного управления следует внести с учетом нереализованных планов Александра I, обнаруженных в его бумагах. В 1835 г. другой секретный комитет начал подготовку отмены крепостного права; в результате его деятельности было осуществлено реформирование положения государственных крестьян. Образовывались отдельные секретные комитеты, обсуждавшие условия освобождения крестьян, финансовые вопросы, эффективность цензуры, церковную цензуру, раскол и отступничество, меры по отмене крепостного права.

Из секретного комитета по крестьянскому делу Александр II в 1858 г. создал Главный комитет по крестьянскому делу, основной задачей которого стало проведение крестьянской реформы в России. Комитет формировал собственную позицию по проведению реформирования, рассматривал проекты преобразований, поступившие из губернских комитетов, с целью выработки окончательных предложений для императора. Период правления Александра II ознаменовал начало деятельности Особых совещаний, состоявших из чиновников и представителей общественности, рассматривавших различные вопросы государственных дел и разрабатывавших соответствующие проекты законов. В большинстве случаев Особые совещания создавались при Государственном совете, но некоторые были образованы как совещательные органы при императоре, к примеру, Особое совещание по военно-инженерной обороне или Особое совещание по Кашгарскому вопросу.

Высочайшим манифестом от 06.08.1905 г. императором Николаем II было объявлено, что учреждается «особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов» [68, с. 637-638]. Однако последовавшие вслед за этим протесты населения, недовольного порядком выборов в Государственную Думу, осенью 1905 г. переросшие во Всероссийскую стачку, вынудили императора пересмотреть статус государственного учреждения, и из законосовещательного органа Государственная Дума преобразовалась в законодательный (представительный) [58].

Февральская буржуазная революция 1917 г. привела к изменению в структуре верховной власти, переходу к коллегиальному правлению, для которого также потребовалось создание совещательных и консультативных органов. Одним из них стало Юридическое совещание, состоявшее из ведущих российских юристов, которые готовили проекты юридических документов, давали правовую оценку принимаемым актам, вносили предложения по совершенствованию законодательства [30, с. 17]. Помимо этого Временным правительством было осуществлено формирование Особого совещания для подготовки закона о выборах в Учредительное собрание, Экономического совета, Главного экономического комитета. Осенью 1917 г. произошло создание Предпарламента – Временного совета Российской республики, который вместо того, чтобы стать представительным органом, выполнял только совещательные функции при Временном правительстве [11, с. 23].

Осенние события 1917 г. внесли свои коррективы в формирование государственного механизма и использования высшим руководством страны совещательных органов. В отличие от дореволюционного периода в Республике Советов на идеологическом уровне признавалась необходимость вовлечения как можно большего количества населения в вопросы

государственного управления, что реализовывалось в создании всевозможных комитетов, комиссий, совещаний, деятельность которых носила консультативный характер. В частности, в 1924 г. произошло образование Комитета содействия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК, который содействовал разработке основных правительственных решений относительно развития северных территорий страны, вовлечения малых народностей в процесс советского строительства. Устранение междоумствованных трений и волокиты, привлечение авторитетных деятелей науки к работе по содействию научной деятельности потребовало создания Особого временного комитета по науке при СНК РСФСР [62, с. 66]. Планы развития высшей школы рассматривались Всесоюзным комитетом по делам высшей школы при СНК СССР [54].

Широко практиковалось применение совещательных органов и в нижестоящих структурах власти. Например, значимые вопросы развития путей сообщения прорабатывались специально созданными при Народном Комиссариате Путей Сообщения Техническим Советом, Советом по новым путям сообщения, Хозяйственно-Финансовым Советом, Советом по перевозкам, Тарифным Советом и др. [57]. При Народном Комиссаре Оборона СССР совещательным органом являлся Военный Совет [69].

Во время Великой Отечественной войны любые изменения в сфере государственного управления носили чрезвычайный характер, поэтому не существовало советов или комитетов, которые выполняли бы только совещательные функции. В частности, при Государственном комитете по обороне были созданы Совет по радиолокации и Специальный комитет, в задачи которого входила интенсификация работы над созданием ядерного оружия [48]. В структуре Специального комитета для проведения анализа были сформированы Технический совет и Инженерно-технический совет, но все решения принимались на заседаниях Специального комитета. Если они требовали правительственного утверждения, то направлялись Председателю ГКО, если нет, то имели самостоятельное значение и обязательную силу.

Патриотическое воздействие на население страны религиозных конфессий изменило отношение к ним руководства страны, и при Совете министров СССР были созданы специальные органы, осуществлявшие взаимодействие между властными и религиозными структурами: в 1943 г. произошло учреждение Совета по делам Русской православной церкви, а в 1944 г. – Совета по делам религиозных культов, которые занимались информированием Правительства СССР по религиозным вопросам, представлением ему заключений, учетом церквей и молитвенных зданий и т.д. Кроме того, именно эти советы решали вопросы открытия и закрытия храмовых учреждений.

В послевоенный период образование совещательных органов было продолжено. Например, в 1954 г. на постоянной основе был образован Совет обороны в качестве высшего совещательного органа, компетенция которого распространялась на военное строительство и оборонную политику. Примечательно, что при Совете обороны предусматривался собственный совещательный орган – Военный совет, что показывает многоуровневость построения совещательных структур. По утверждению П.В. Макарова, поскольку состав Военного совета и Коллегии Министерства обороны совпадал, маршал Г.К. Жуков предлагал его ликвидировать, однако вместо упразднения произошло преобразование Военного совета в Главный военный совет с расширением его полномочий [27, с. 18].

Внутри Верховного Совета СССР как высшего органа государственной власти также формировались совещательные органы. Регламент Верховного Совета устанавливал, что каждая из палат созывает Совет Старейшин «для предварительного обсуждения повестки дня сессии, порядка ее работы и других вопросов, связанных с организацией проведения сессии Верховного Совета СССР» [73].

В конце 1990 г. была создана правовая база для формирования конституционного совещательного органа при Президенте СССР – Совета безопасности СССР, задачей которого стала «выработка рекомендаций по

проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе» [21]. Для назначения членов Совета Безопасности главе государства требовалось согласие Верховного Совета СССР с учетом мнения Совета Федерации.

Хотя многие создававшиеся советские органы именовались государственными, это не свидетельствовало о том, что они не осуществляют деятельность совещательно-консультативного характера. Так, преобразованный в 1991 г. Совет по делам религий при Кабинете Министров СССР являлся государственным органом СССР, выполнявшим функции информационного, консультативного и экспертного центра [59]. В 1991 г. был учрежден Государственный совет при Президенте РСФСР, ставший постоянно действующим совещательным органом, осуществлявшим разработку стратегии общенационального развития [34], правда его ликвидация произошла уже через полгода.

После распада Советского Союза тенденция привлечения гражданского общества к участию в решении государственных вопросов, наметившаяся с середины 1980-х гг., только усилилась, что привело к образованию еще большего количества всевозможных совещательных и консультативных органов: общественных советов при министерствах, Общественной палаты РФ и аналогичных учреждений в субъектах РФ, общественных молодежных парламентов и т.д. На общегосударственном уровне в 2000-м гг. произошло полноценное восстановление Государственного Совета России, ставшего «совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» [35]. С 1996 по 1998 гг. действовал Совет обороны РФ, который являлся «постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента

Российской Федерации в области военного строительства, реализации важнейших решений Совета Безопасности Российской Федерации по стратегическим вопросам оборонной политики» [46].

Для решения узконаправленных вопросов в различные периоды времени при Президенте РФ действовали такие совещательно-консультативные органы как Экспертный совет, Совет по внешней политике, Совет по вопросам государственной службы и другие. В настоящий момент при Президенте РФ сформированы двадцать шесть совещательно-консультативных органов и восемь органов, официально не имеющих такого статуса, но выполняющих аналогичные функции. К органам, рассматривающим вопросы в сфере обеспечения национальной безопасности, можно отнести Совет Безопасности РФ, Комиссию по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, Совет по противодействию коррупции, Комиссию по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, Военно-промышленную комиссию РФ и некоторые другие органы.

Можно прийти к выводу таким образом, что на каждом этапе исторического развития России при высшем руководстве страны формировались разнообразные органы, основной задачей которых являлось предоставление информации, обоснованных мнений, различных позиций по важным вопросам внутренней и внешней политики. Выполнение такими органами своих функций позволяло верховной власти принимать согласованные решения, а в необходимых случаях передавать им часть компетенции для осуществления собственной управленческой деятельности. Но даже в этом случае совещательно-консультативные органы создавались не как самостоятельные элементы государственного механизма, а как структуры, состоявшие при определенном органе власти, то есть их деятельность находилась под постоянным контролем, не допускавшим излишней самостоятельности.

## **1.2 Правовое положение советов в сфере обеспечения национальной безопасности на постсоветском пространстве**

Образование независимых государств после распада Советского Союза сопровождалось целым комплексом проблем политического, экономического, социального характера. Некоторые бывшие республики СССР взяли курс на интеграцию с Европейским союзом, некоторые – с Российской Федерацией, но для каждой из них важным вопросом была и остается защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности. При этом среди соседних республик выделяются агрессивно настроенные по отношению к Российской Федерации: у которых остались неразрешенные территориальные вопросы, участники Североатлантического альянса, считающие нашу страну угрозой собственной национальной безопасности, а также государства, по мнению Парламентской Ассамблеи Совета Европы, частично оккупированные Россией. В этих странах правовое положение совещательных органов по безопасности имеет свои особенности.

В Латвийской Республике в состав Совета национальной безопасности входят по должности Президент страны, Спикер Сейма, председатель Комиссии Сейма по национальной безопасности, председатель Комиссии Сейма по обороне, внутренним делам и предотвращению коррупции, премьер-министр, министр обороны, министр иностранных дел, министр внутренних дел. В заседаниях Совета национальной безопасности вправе принимать участие Генеральный прокурор и могут приглашаться руководители органов государственной безопасности с правом совещательного голоса.

Совет национальной безопасности:

- согласовывает проводимую высшими государственными органами и должностными лицами в сфере национальной безопасности единую



государственную политику и рассматривает ход и проблемы ее совершенствования;

- рассматривает планы и концепции, связанные с национальной безопасностью, установленные законом;
- вносит в Сейм предложения о назначении на должность и освобождении от должности директора Бюро по защите Конституции.

Решения Совета национальной безопасности носят рекомендательный характер и не освобождают должностных лиц от ответственности за принятые на его основании решения [92].

В Эстонской Республике консультативным органом при Президенте страны является Совет национальной обороны, состав которого также строго определен: председатель Рийгикогу, премьер-министр, председатель комиссии Рийгикогу по вопросам государственной обороны, председатель комиссии Рийгикогу по иностранным делам, министр иностранных дел, министр обороны, министр финансов, министр юстиции, министр экономики и инфраструктуры. Совет обсуждает и дает заключения по вопросам, имеющим значение для национальной обороны [94]. Перечень таких вопросов является открытым, что позволяет отнести любую проблему к национальной обороне и обсудить ее на Совете. Например, в 2020 г. Президентом Эстонии был созван Совет национальной обороны из-за высказываний министра финансов и министра внутренних дел относительно эффективности выборов в США [70].

Совет национальной обороны Литовской Республики включает в себя еще меньшее количество членов, чем в соседних прибалтийских странах: Президента Республики – Главнокомандующего Вооруженными силами государства, Премьер-министра, Председателя Сейма, Министра национальной обороны и командующего Вооруженными силами. Функции Совета национальной обороны достаточно объемные, в частности, члены Совета координируют деятельность органов государственного управления по

обеспечению национальной безопасности, рассматривают рекомендации относительно мест частичной постоянной дислокации и территориальных пределов маневрирования армии, переброски частей вооруженных сил в другие места дислокации в мирное время, устанавливают стратегические ориентиры антикризисного управления, рассматривают и вносят предложения по финансированию системы национальной обороны, утверждают оперативные стратегии разведывательных учреждений и т.д. Постановления Совета национальной обороны носят рекомендательный характер, но должны быть рассмотрены в соответствии с компетенцией соответствующих органов государственного управления [91].

В Республике Молдова консультативный орган в сфере обеспечения безопасности имеет некоторые отличия от созданных в прибалтийских республиках. Во-первых, наряду с членами Высшего совета безопасности, входящих в его состав по должности – Председателем Парламента, премьер-министром, председателем Комиссии Парламента по национальной безопасности, обороне и общественному порядку, министром обороны, министром внутренних дел, директором Службы информации и безопасности, Генеральным прокурором и президентом Национального банка Молдовы – Президент Молдовы вправе вводить в состав совета любых лиц. К примеру, в настоящий момент в Высший совет безопасности включены пять советников Президента [55]. Во-вторых, особые требования предъявляются к кандидатам на должность секретаря Высшего совета. Им может быть только «гражданин Республики Молдова, имеющий высшее образование, не имеющий судимостей, пользующийся безупречной репутацией, имеющий стаж работы не менее пяти лет в органах государственной безопасности, вооруженных силах, органах внутренних дел, и который не был членом ни одной партии и не осуществлял политическую деятельность в течение последних десяти лет» [33]. В-третьих, законодательство Молдовы устанавливает, что Высший совет безопасности является консультативным органом только в мирное время, а при введении

осадного или военного положения он трансформируется в Высший совет обороны с подчиненными ему территориальными советами обороны; к его полномочиям относится перевод хозяйствующих субъектов, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением ресурсов для нужд обороны, на особый режим работы [36].

Особенности политической системы Грузии привели к формированию двух консультативных органов: Совета национальной безопасности при Президенте и Совета государственной безопасности и управления кризисами под председательством премьер-министра. В 2017-2018 гг. произошла реорганизация совещательных органов. Теперь согласно Конституции Грузии Президент в период введения военного положения созывает Совет национальной обороны, а в мирное время формируется Совет национальной безопасности под руководством премьер-министра, но без участия Президента, поскольку Грузия переходит к статусу парламентской республики. Примечательно, что, как и в Молдове, руководитель аппарата Совета национальной безопасности должен быть политически нейтральным лицом. Постоянными членами Совета являются Премьер-министр Грузии, Министр обороны Грузии, Министр внутренних дел Грузии, Министр иностранных дел Грузии, Министр финансов Грузии, Начальник Службы государственной безопасности Грузии, Начальник Службы разведки Грузии и Командующий Силами Обороны Грузии. В случае необходимости на заседания Совета могут приглашаться и иные лица.

Совет национальной безопасности для подготовки решений высшего уровня рассматривает вопросы обеспечения национальной безопасности, в частности:

- ознакомляется с обстановкой на оккупированных территориях Грузии и анализирует ее, оценивает соответствующие угрозы, риски и вызовы, непосредственно связанные с обеспечением национальной безопасности и защитой государственных интересов Грузии;

- рассматривает вопросы, касающиеся видов, состава и численности Сил Оборона;
- рассматривает вопросы ввода в страну, применения и перемещения военных сил иностранных государств с целью обороны государства в особых и предусмотренных законом случаях;
- рассматривает вопрос объявления военного положения в случае вооруженного нападения на Грузию или непосредственной угрозы такого нападения, и др. [39].

Интерес также представляет правовое положение совещательно-консультативного органа по вопросам обеспечения национальной безопасности, образованного в Украине. Статья 107 Конституции Украины определяет статус Совета национальной безопасности и обороны Украины как координационного органа при Президенте. Конституционные положения устанавливают, что помимо Премьер-министра Украины, Министра обороны Украины, Главы Службы безопасности Украины, Министра внутренних дел Украины и Министра иностранных дел Украины в заседаниях Совета может участвовать Председатель Верховной Рады Украины. Персональный состав Совета может дополняться по желанию Президента Украины руководителями других центральных органов исполнительной власти и иными лицами. К примеру, в состав Совета включен министр по делам ветеранов, министр цифровой трансформации, президент Национальной академии наук и другие чиновники общей численностью более 20 человек. Решения Совета вводятся в действие указами главы государства [23].

Особенностью компетенции Совета национальной безопасности и обороны Украины является то, что, помимо совещательных, координирующих и контролирующих функций. Совет «принимает решения о признании лица имеющим значительный экономический и политический вес в общественной жизни (олигархом), а также об исключении лица из Реестра лиц, имеющих значительный экономический и политический вес в общественной жизни (олигархов)» [45]. Начиная с 7 мая 2022 г. в течение 10

лет при осуществлении любых контактов с олигархами высшими должностными лицами, руководителями органов власти, Секретарем Совета национальной безопасности и обороны и его заместителями должны подаваться специальные декларации с указанием краткого содержания встречи или разговора. Тем самым в Украине делаются попытки ограничить возможность влияния лиц, признанных олигархами, на политическую ситуацию в стране. Ведение реестра таких лиц и исключение из него отнесено к полномочиям Совета национальной безопасности и обороны.

В других республиках бывшего Советского Союза, находящихся в партнерских отношениях с Россией, также созданы советы по вопросам обеспечения национальной безопасности. Так, Совет Безопасности Республики Беларусь определен как конституционный, высший коллегиальный координационно-политический орган. В 2021 г. Президент Беларуси утвердил обновленное Положение о Совете Безопасности, согласно которому в его состав помимо постоянных членов входят члены Совета Безопасности, обладающие только правом совещательного голоса. Как и в Украине, Совет Безопасности Республики Беларусь является достаточно представительным, поскольку состоит из 16 человек. Наибольший интерес представляют следующие функции Совета Безопасности:

- осуществление руководства деятельностью государственных органов, иных организаций по предупреждению и преодолению кризисных ситуаций на территории Республики Беларусь, ликвидации их последствий, в том числе в рамках функционирования государственной системы реагирования на акты терроризма, деятельность террористических организаций, незаконных вооруженных формирований и массовые беспорядки;
- реализация полномочий в особых обстоятельствах;
- выполнение иных функций в соответствии с законодательными актами и поручениями Президента Республики Беларусь [44].

Очевидно, что перечень функций Совета Безопасности Беларуси является открытым и может дополняться по усмотрению главы государства отдельными поручениями, при этом не уточняется, какой характер они могут иметь. Закрепление за Советом Безопасности функции руководства деятельностью государственных органов в кризисных ситуациях фактически представляет собой вариант коллегиального правления, правда предупреждение и преодоление кризисных ситуаций является достаточно размытым понятием. Нормативный акт не содержит указаний на то, какая ситуация является кризисной, кто вправе ее признавать такой, как должен происходить переход руководящих функций и какое содержание они имеют, судя по всему оставляя решение этого вопроса за Президентом или Советом Безопасности.

Деятельность Совета Безопасности в особых обстоятельствах реализуется следующим образом. В случае гибели Президента Республики Беларусь в результате покушения на его жизнь, совершения акта терроризма, внешней агрессии, вследствие иных действий насильственного характера Совет Безопасности принимает решение о введении чрезвычайного или военного положения, а государственные органы, их должностные лица действуют в соответствии с решениями Совета Безопасности. Подобное полномочие Совета Безопасности выглядит несколько странным, поскольку противоречит Конституции Республики Беларусь. Основной закон четко определяет, что чрезвычайное и военное положение вводится Президентом и вносится в трехдневный срок на утверждение Совета Республики. В случае вакансии должности Президента, которая как раз появляется при его гибели, президентские полномочия переходят к премьер-министру. Ни о каком ограничении этих полномочий необходимостью согласования каких-либо решений с Советом Безопасности Конституция страны не упоминает.

Помимо этого, при рассмотрении вопросов, связанных с проведением выборов, в заседании Совета Безопасности участвуют председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов. Тем самым

презюмируется, что Совет Безопасности решает еще и вопросы выборов нового главы государства. Однако ст. 56 Избирательного кодекса Республики Беларусь устанавливает, что выборы Президента Республики Беларусь назначаются Палатой представителей и, если должность Президента оказалась вакантной, то проводятся не ранее чем через 30 дней и не позднее чем через 70 дней со дня открытия вакансии. То есть вопрос о выборах главы государства тоже урегулирован законодательством.

Отсюда можно сделать вывод, что исполнение Советом Безопасности полномочий, установленных ему Президентом для особых обстоятельств, не основано на законе и прямо ему противоречит. При этом предусматривается, что решения Совета Безопасности подлежат незамедлительному исполнению и обязательны для всех государственных органов, иных организаций, должностных лиц и граждан. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Совета Безопасности может повлечь освобождение любого должностного лица от занимаемой должности. Примечательно, что принятие решений Совета Безопасности должно осуществляться путем тайного голосования не менее чем двумя третями голосов от общего числа его постоянных членов.

То есть в экстраординарных случаях из координационно-политического органа Совет Безопасности должен преобразоваться в высший руководящий. Полагаем, что в данном случае деятельность Совета Безопасности может быть направлена не на разрешение исключительной ситуации, а на узурпацию власти узким кругом лиц. Президент Беларуси такой круг лиц определил, отнеся к постоянным членам Совета Безопасности премьер-министра, председателя Совета Республики, председателя Палаты представителей, главу Администрации Президента, государственного секретаря Совета Безопасности, министра внутренних дел, министра обороны и председателя Комитета государственной безопасности [47]. При этом утверждалось, что произошедшие изменения в правовом положении Совета Безопасности Беларуси основаны на опыте России и Казахстана [26].

В Республике Казахстан правовой статус Совета Безопасности основан на том, что он является конституционным координирующим органом. Крайне противоречивое законодательство Казахстана, с одной стороны, устанавливает, что Председателем Совета Безопасности является Президент республики, с другой – определяет, что Совет Безопасности возглавляет Первый Президент – Елбасы. При этом должность Председателя Совета Безопасности не выглядит формальной, так как он имеет право издавать акты нормативно-правового характера, которые выведены из иерархии нормативно-правовых актов государства [40]. Установлено, что решения Совета Безопасности, а также оперативных совещаний Совета Безопасности являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению государственными органами, организациями и должностными лицами Республики Казахстан.

Помимо этого функциями Совета Безопасности «являются:

- координация деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в целях обеспечения национальной безопасности и реализации решений Совета Безопасности;
- заслушивание ежегодного доклада Правительства Республики Казахстан о результатах и основных направлениях деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности, обороноспособности страны, правопорядка;
- заслушивание первых руководителей государственных органов по вопросам реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны;
- обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению Президентом на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных



органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту;

- анализ, мониторинг, инспектирование деятельности правоохранительных органов, Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, координация деятельности государственных органов и организаций по реализации мероприятий в сфере обеспечения национальной безопасности и международных позиций страны, обороноспособности государства, законности и правопорядка;
- согласование проектов указов Президента о введении военного, чрезвычайного положений, обращений Президента к Парламенту Республики Казахстан об использовании Вооруженных Сил для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности» [37], и иные функции.

В рамках организации деятельности Совета Безопасности могут создаваться межведомственные комиссии, Экспертный совет, инспекционные и рабочие группы, а также иные консультативно-совещательные органы при Совете Безопасности. По должности в состав Совета Безопасности должны входить все высшие руководители государства и главы исполнительных органов, являющихся основными субъектами обеспечения национальной безопасности, в частности, Председатель Комитета национальной безопасности, Начальник Службы государственной охраны, Министр обороны, Министр внутренних дел. Назначение членами Совета Безопасности иных лиц возможно только по согласованию с Председателем Совета Безопасности.

То есть Совет Безопасности Республики Казахстан сформирован как надвластный контрольно-надзорный орган, согласовывающий и координирующий деятельность Президента Казахстана и других государственных органов. Следует отметить, что, как и в Республике Беларусь, положения, определяющие основы деятельности Совета

Безопасности, не соответствуют Конституции страны. Согласно Основному закону Казахстана введение военного положения относится к компетенции Президента страны, который просто информирует об этом парламент, а для объявления режима чрезвычайного положения необходимо проведение официальных консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента Республики. Никакого согласования по введению этих специальных правовых режимов с Советом Безопасности Президенту не требуется. Совет Безопасности в таком виде организовывался еще в период правления Н.А. Назарбаева, пытавшегося сохранить за собой властные полномочия после ухода с поста главы государства. Но в результате произошедших в январе 2022 г. массовых беспорядков и террористической угрозы Президент Казахстана сместил Елбасы с должности Председателя Совета Безопасности и стал самостоятельно руководить координирующим органом, несмотря на то, что пожизненное право на это принадлежит Н.А. Назарбаеву, а законодательные нормы изменены не были.

По мнению Е.В. Суслова, подобный Казахстану султанистский режим с гиперболизированным влиянием главы государства присущ многим постсоветским республикам [80, с. 115]. Для сохранения авторитарного режима иногда в структуре власти Совету Безопасности отводится решающая роль. Так, после смерти Президента Туркменистана С. Ниязова в 2006 г. именно Совет Безопасности получил конституционные полномочия по определению лица, временно исполняющего полномочия главы государства. Не случайно и в Таджикистане Совет Безопасности имеет статус конституционного органа коллегиального руководства вопросами обороны и безопасности; его решения утверждаются Председателем Совета, а при необходимости указами и распоряжениями Президента Республики Таджикистан.

Можно прийти к выводу, что на постсоветском пространстве к вопросам формирования советов по безопасности подошли разнонаправлено. В тех случаях, когда в стране имеются ярко выраженные демократические

тенденции, законодательное разграничение компетенции органов власти и четкое ей следование, совет создается как совещательный орган, а его решения носят рекомендательный характер. При авторитарном правлении совет получает часть руководящей компетенции, выступая в качестве коллегиального государственного органа, предназначением которого является сохранение верховной власти в руках приближенных к главе государства лиц. Решения таких советов обладают обязательной силой и имеют самостоятельное значение. Конечно, правовое положение совета в сфере обеспечения национальной безопасности не является индикатором политического режима, но предпосылки к этому есть, что позволяет исследовать положение Совета Безопасности и с этой точки зрения.

### **1.3 Специфика организации деятельности Совета национальной безопасности в Соединенных Штатах Америки**

Вопросы обеспечения национальной безопасности в зарубежных странах приобрели особое значение по итогам Второй мировой войны, когда произошло разделение мироустройства на два противостоящих лагеря, создание ядерного оружия, начался процесс освобождения государств от колониальной зависимости. Обеспечение безопасности требовало принятия взвешенных, согласованных решений, для чего создавались соответствующие органы, обладающие функциями консультативного характера. Главным антагонистом усиления влияния на мировые процессы Советского Союза, а в дальнейшем и России были и остаются Соединенные Штаты Америки, в которых в послевоенный период произошли значительные преобразования системы национальной безопасности, в результате чего был сформирован Совет национальной безопасности США.

Совет национальной безопасности (далее – Совет) является в США основным совещательным органом президента для рассмотрения вопросов национальной безопасности и внешней политики с его старшими

советниками по национальной безопасности и членами кабинета. Совет также служит основным органом президента по координации этой политики между различными государственными учреждениями. Закон о национальной безопасности 1947 г. определил, что Совет национальной безопасности призван «давать советы президенту по вопросам интеграции всех военных, гражданских, внутренних и международных факторов национальной безопасности, давать рекомендации президенту относительно целей и последствий политики национальной безопасности путем объединения различных точек зрения, высказанных гражданскими и военными администрациями, а также различными правительственными учреждениями» [93].

Совет национальной безопасности играет центральную роль в формировании внешней политики США. Находясь под непосредственным руководством президента, Совет постепенно стал определяющим инструментом президентской власти и важным архитектором развития американской внешней политики. С его внедрением происходило постепенное снижение значения Государственного департамента. Несмотря на то, что Совет был создан для предоставления нейтральных рекомендаций президенту, со временем он превратился в основной орган главы государства, оснащенный необходимыми средствами для планирования и осуществления внешней политики.

Хотя утверждалось, что формирование Совета было попыткой Конгресса США усилить контроль за исполнительной властью, исправить расхождения в решениях Ф.Д. Рузвельта и продвинуть реализацию национальных интересов в период «холодной войны», образование Совета являлось скорее результатом политических стечений обстоятельств. Совет стал результатом бюрократической борьбы и компромисса. Г.С. Трумэн, заручившись поддержкой военно-морского флота, который до этого был главным препятствием на пути к объединению вооруженных сил, и Конгресса, принявшего Закон о национальной безопасности 26 июля 1947 , с

одной стороны, получил возможность создания ЦРУ, Объединенного комитета начальников штабов и единого министерства обороны, а с другой был вынужден образовать Совет национальной безопасности. Таким образом, Совет изначально был уступкой, на которую Г.С. Трумэн неохотно пошел [89, с. 14]. В действительности, Совет очень быстро превратился в инструмент на службе у президента США, позволяющий решать бюрократические споры, особенно противопоставляясь Госдепартаменту и Министерству обороны. Постепенно Совет становился сложным институтом, не соответствующим классической модели административного учреждения, чей механизм не подчиняется иерархическому принципу.

Совет национальной безопасности является органом, включающим в себя три компонента. Советник по национальной безопасности фактически выступает связующим звеном между межминистерской военно-гражданской структурой, включающей лиц, принимающих решения, административным подразделением, состоящим из директора и его службы, и межминистерской структурой, представляющей заинтересованные администрации.

Совет национальной безопасности по первоначальной идее, прежде всего, создавался как форум для принятия решений. В его деятельности должны принимать участие официальные лица, определенные законом: президент, вице-президент, государственный секретарь и министр обороны, а также председатель комитета начальников штабов и директор разведки. Помимо уставных членов на заседания Совета президент имеет право приглашать в индивидуальном порядке иных лиц: министра финансов, представителя страны в Организации Объединенных Наций, генерального прокурора и даже советников президентской администрации. Таким образом, именно на этом форуме, представляющем гражданские и военные институты, должны обсуждаться основные направления внешней и оборонной политики. Идея заключалась в том, чтобы предоставить президенту институт-форум, который на основе внутренних дебатов способен выносить рекомендации, агрегирующие все точки зрения. Однако «Совет-форум» свои функции

выполнял неэффективно. Сочтя структуру слишком формальной, президенты постепенно отказывались от этого процесса в пользу неформальных комитетов, состав которых законом не устанавливался. Менее жесткая и более удобная для использования, эта схема деятельности неформальных комитетов (например, Исполнительного комитета, который собирался во время кубинского кризиса при Д.Ф. Кеннеди, Пятничных утренних завтраков при Д.Э. Картере или Комитета директоров после Д.Г.У. Буша) не устанавливает никаких соответствующих полномочий для председателя Совета и позволяет ему сохранять свою полную автономность.

Межминистерские комитеты объединяют представителей различных ведомств по конкретным темам. Их деятельность направлена на подготовку отчетов, необходимых для принятия решений. Чаще всего эти комитеты находятся под руководством советника по национальной безопасности. Они определяют различные варианты реагирования на ситуации, связанные с обеспечением национальной безопасности, представляемые лицам, принимающим решения, а советник обеспечивает рассмотрение всех вариантов. По мере того, как в международные отношения вовлекается все больше и больше участников, в связи с чем возрастает их сложность, количество межминистерских комитетов увеличивается: координация между различными министерствами, с одной стороны, и администрацией президента, с другой, стала необходимым компонентом анализа международной обстановки. Таким образом, в целом Совет играет решающую роль посредника, обеспечивая эффективную интеграцию и учет президентских директив. На более высоком уровне межминистерские комитеты формулируют содержание политических документов, которые должны быть рассмотрены лицами, принимающими решения. Далее решения, принятые председателем, передаются в виде директив комитетам, которые несут ответственность за их выполнение.

Администрация Совета национальной безопасности находится в ведении советника по национальной безопасности, который является важным

элементом механизма Совета. Помимо государственных служащих в администрацию Совета также входят ученые, военнослужащие и старшие государственные служащие, прикомандированные или предоставленные соответствующими министерствами. Первоначально занимавшаяся подготовкой заседаний форума, администрация теперь выполняет функцию проведения исследований, призванных содействовать принятию решений в области внешней политики. Эта структура координирует работу межминистерских комитетов и может использовать внутриправительственные отчеты, сообщения и меморандумы. То есть Совет не остался центростремительным органом, принимающим решения, а преобразовался в инструмент контроля внешней политики за счет ответственных министерств и в интересах президента [87, с. 235].

Совет национальной безопасности выполняет свои функции на нескольких этапах процесса принятия внешнеполитических решений. Сначала президент, советник по национальной безопасности или уставной член Совета выдвигают официальное требование о проведении исследования. Затем различные параметры исследования устанавливаются советником по национальной безопасности или членом его администрации в виде меморандума, направляемого заинтересованным министерствам. После этого соответствующая информация собирается и направляется в администрацию Совета, где сведения объединяются и оцениваются функциональной межведомственной группой. Ее отчет, представляющий собой первую версию окончательного результата, изучается различными экспертами администрации для передачи в вышестоящую межведомственную группу. В ней проверяется актуальность и обоснованность представленных вариантов. На этом этапе группа может принять решение вернуть отчет в нижестоящее подразделение для изменения параметров или дать рекомендации для форума. Наконец, все рассмотренные и возможные варианты официально представляются участникам форума или альтернативной группе. Именно на этом этапе, после того, как каждый член

выступит, если пожелает, и после того, как советник по национальной безопасности подытожит все предложенные варианты, рекомендации будут официально предложены президенту. После принятия президентом решения, основанного на рациональных рассуждениях, советник по национальной безопасности издает исполнительную директиву, реализация которой обеспечивается межведомственным надзорным комитетом. Этот комитет, находящийся под контролем советника по национальной безопасности и заместителя государственного секретаря, должен отчитаться перед форумом, администрацией или вышестоящим комитетом, что завершает круг процесса принятия решений.

Совет национальной безопасности постепенно стал самым влиятельным институтом в развитии американской внешней политики: вместо того, чтобы представлять собой в соответствии с первоначальным замыслом законодателя один из элементов сдерживания президента, Совет фактически позволяет главе государства расширить свои полномочия в вопросах внешней политики. Независимо от режимов президентского управления и особого стиля, который избирает каждый президент, роль Совета постепенно усиливалась. Это закончилось тем, что президент Р.М. Никсон сделал его своим единственным планирующим органом. Таким образом, хотя изначально речь шла о том, чтобы свести воедино иногда противоречивые мнения различных министерств по одному и тому же вопросу, сменявшие друг друга президенты постепенно переделывали организационную структуру Совета для того, чтобы он наиболее эффективно принимал участие в обеспечении деятельности президента.

При этом центральная роль в работе Совета отведена советнику по национальной безопасности. Парадокс заключается в том, что советник по национальной безопасности и его администрация теперь являются основой американской внешней политики, в то время как учредительный закон о национальной безопасности даже не предусматривал их существование; вероятно, это было связано с желанием Д.Ф. Кеннеди создать «небольшой



госдепартамент» в Белом доме. В этом отношении государственный секретарь, являясь аналогом российского министра иностранных дел, имеет влиятельного внутреннего соперника: будь то с точки зрения известности или эффективного формулирования внешней политики, советник по национальной безопасности неоднократно получал преимущество перед государственным секретарем. Действительно, с 1960-х гг. советник по национальной безопасности больше не выполняет функции «честного посредника», ответственного за то, чтобы административные точки зрения рассматривались в объективной перспективе: он стал центральным действующим лицом в формулировании внешней политики. Это определяющий инструмент для президента, поскольку советник по национальной безопасности позволяет ему получать независимую информацию, иногда обучает новоизбранного президента международным вопросам, может действовать как личный представитель главы государства, а также докладывает президенту об эффективности выполнения и рассмотрения его решений межминистерскими комитетами. Советник по национальной безопасности является доверенным лицом президента на всех этапах процесса формирования американской внешней политики; а во время кризиса становится ключевой фигурой в процессе принятия решений и правой рукой президента.

Однако должность советника по национальной безопасности в структуре правительственной власти привела к злоупотреблениям, так как в желании противопоставить его государственному департаменту он оказался наделен огромными полномочиями. Наивысшая точка этой эволюции была достигнута в связи с делом «Иран-контрас» в 1985-1986 гг. Администрация Р. Рейгана в обход закона за счет тайных средств организовала крупномасштабную операцию, направленную на массовое финансирование контрас. Операция осуществлялась под контролем двух советников по национальной безопасности, ставших настоящими модераторами внешней политики. Дело, раскрытое одной ливанской газетой в ноябре 1986 г.,

вызвало настоящий скандал в Вашингтоне. В результате последовавших после этого парламентских расследований был сделан вывод, что существует опасность создания «правительства в правительстве», последовали отставки с вынесением обвинительного приговора судом [95, с. 22].

В этот период дело «Иран-контрас», поскольку оно предполагало оперативное участие администрации Совета и ее советников, не было единичным явлением: непоследовательность в управлении кризисом в Ливане с июня 1982 г. по декабрь 1983 г., планирование тайных и военизированных антитеррористических операций с непосредственным участием Совета (кризис Ахилла Лауро, перехват египетского самолета ВВС США, планы интервенции в Ливии) выступают лишь несколькими примерами. Как бы то ни было, дело «Иран-контрас» свидетельствует о давно сложившейся практике, при которой Совет используется для обхода политических и административных препятствий при реализации внешней политики.

Вне зависимости от того, поддерживал ли советник по национальной безопасности политику президента или полагал, что может эффективно проводить внешнеполитические операции, со временем происходил отказ от нейтралитета, который он должен был соблюдать при своей должности. В связи с этим конкуренция и институциональное соперничество обостряли и существенно изменяли процесс принятия решений. Показательным примером, когда при отказе от нейтралитета напрямую пострадала американская дипломатия, является кризис в деле с судном «Маягуэс» в 1975 г. В ответ на захват американского торгового судна военно-морскими силами Камбоджи Совет национальной безопасности принял решение о проведении операции по освобождению заложников, в результате которой погибло столько же морских пехотинцев, сколько было спасено моряков. Кроме того, оказалось, что решение президента о бомбардировке было выполнено только наполовину из-за его отмены одним из членов правительства. В критической ситуации Совет не учел весь спектр

возможных вариантов и сразу исключил переговоры из сферы дискуссии. Это выглядело несколько странным, учитывая, что Г. Киссинджер одновременно возглавлял государственный департамент и являлся советником по национальной безопасности; он в первую очередь, сохраняя нейтральную позицию, должен был предложить дипломатический вариант. В итоге Совет не выполнил своей миссии по координации гражданской и военной администраций: неразбериха, отсутствие связи между Белым домом и министерством обороны, слабый обмен информацией повлияли на неудачный исход операции [88, с. 503].

Учитывая подобные эксцессы, изменение положения Совета стало необходимым для восстановления согласованности процесса принятия внешнеполитических решений. Это изменение баланса было инициировано Д.У. Бушем в 1989 г. Президент США тогда уделял особое значение своему участию в процессе принятия решений, что вынуждало Совет принимать это во внимание при подготовке и изложении своего мнения. Регулировку проводил и У.Д. Клинтон, начиная с 1995 г., когда под влиянием своего советника по национальной безопасности решил заняться внешней политикой и фактически принимать решения. Очередной приход к власти Д.У. Буша в 2001 г. по причине проявляемого президентом отсутствия интереса к международным делам замедлил динамику преобразования организации деятельности Совета. За три недели после прихода новой администрации штат Совета был сокращен на треть, появились новые институты, несколько конкурирующие со сферой его компетенции, такие как Национальный совет национальной безопасности, Контрагентство, Бюро по терроризму, Бюро глобальных коммуникаций и др., оставляя Совету более узкую область работы, сводящуюся к противоракетной обороне и международной торговле [90, с. 15].

Американские исследователи при выяснении причин терактов 11 сентября 2002 г. и анализе внутренних сбоев американской системы принятия решений пришли к выводу, что фрагментация Совета и

уменьшение его значения относятся к числу этих дисфункций и не позволяют эффективно предотвращать атаки. Традиционное административное соперничество между Советом, Государственным департаментом и Министерством обороны сохранилось, но перешло из открытой в закулисную борьбу. Межведомственные столкновения продолжились, но постепенно Совет вернулся к своим основным задачам. В частности, в дебатах по иракскому вопросу в августе 2002 г. советник по национальной безопасности сохранял нейтралитет и, по-видимому, играл роль координатора американских действий.

Следует констатировать, что серьезные изменения во внешней политике США невозможны без интеграции в процесс принятия решений Совета национальной безопасности в качестве фундаментального участника. В зависимости от присутствия советника, от его способности работать в качестве межведомственного посредника, от его собственных амбиций или даже от его близости к Президенту, Совет оказывает различное влияние на принятие решений. Однако, в конечном счете, именно стиль и подход президента к принятию решений, его участие в этом процессе переопределяет институциональный баланс и определяет эффективность американской внешней политики. При этом компетенция Совета ограничена только внешней политикой и связанными с ней вопросами обороны страны. Как представляется, подобная структура, отражая сложившиеся взаимоотношения внутри системы исполнительной власти, совершенно не подходит для нашей страны, поскольку вопросы национальной безопасности, которые рассматриваются Советом Безопасности, не ограничиваются только внешнеполитической сферой. К тому же и сам государственный механизм США сильно отличается от нашего, поскольку президент США возглавляет федеральную исполнительную власть, а много вопросов, связанных с обеспечением внутренней безопасности, находятся в ведении губернаторов штатов, и разграничение предметов ведения в США имеет несколько иное содержание, чем в России, где действует единая вертикаль исполнительной

власти. Конечно, как и советник по безопасности в США Секретарь Совета Безопасности играет большую роль для функционирования совещательного органа, но все равно она сводится лишь к руководству Аппаратом Совета Безопасности без выполнения каких-либо политических функций, и уж тем более, не противопоставляясь и не вторгаясь в компетенцию других органов власти. Поэтому построение Совета Безопасности по принципу, аналогичному Совету национальной безопасности США, в нашей стране бесперспективно.

Можно прийти к выводу, что дореволюционный период истории России показывает, что верховная власть постоянно пользовалась советами приближенных доверенных лиц, которые периодически объединялись в органы или учреждения, имевшие различные наименования: Боярская дума, Ближняя канцелярия, Императорский совет, Негласный комитет, Государственный совет и т.д. В советский период на идеологическом уровне признавалась необходимость вовлечения как можно большего количества населения в вопросы государственного управления, что реализовывалось в создании всевозможных комитетов, комиссий, совещаний, деятельность которых носила консультативный характер. В СССР совещательные структуры могли иметь несколько уровней, если для исполнения полномочий совещательного органа при нем создавались иные органы, имевшие консультативные функции. После распада Советского Союза тенденция привлечения гражданского общества к участию в решении государственных вопросов, наметившаяся с середины 1980-х гг., только усилилась, что привело к образованию еще большего количества всевозможных совещательных и консультативных органов. В настоящий момент при Президенте РФ сформированы двадцать шесть совещательно-консультативных органов и восемь органов, официально не имеющих такого статуса, но выполняющих аналогичные функции. На постсоветском пространстве совещательно-консультативные органы в сфере обеспечения национальной безопасности имеют различное правовое положение. Так, в

прибалтийских странах структура советов безопасности строго ограничена законом, их решения практически не имеют самостоятельного значения и носят рекомендательный характер. В других государствах советы безопасности отличаются большей представительностью и возможностью осуществления отдельных властных полномочий в режиме военного положения. Сохраняющими партнерские отношения с Россией бывшими республиками Советского Союза советы в сфере обеспечения национальной безопасности используются не только как совещательные органы, но и как органы коллегиального руководства. Помимо координации и контроля за деятельностью властных структур, зачастую советы безопасности обладают полномочиями по согласованию и прямому введению специальных правовых режимов, определению кандидатур на высшие государственные должности, а их решения имеют общеобязательное значение. При этом закрепление некоторых властных полномочий советов в сфере обеспечения национальной безопасности вступает в противоречие с конституционными и иными законодательными нормами и нарушает компетенцию других государственных органов и должностных лиц.

Можно также прийти к выводу, что Совет национальной безопасности США, изначально образованный как средство сдерживания президента при принятии им внешнеполитических решений, в процессе преобразования организации его деятельности стал играть ключевую роль в государственном механизме США. Постепенная трансформация превратила Совет национальной безопасности в сложный институт, не соответствующий классической модели административного учреждения, чей механизм не подчиняется иерархическому принципу. Совет национальной безопасности включает в себя три компонента: межминистерскую военно-гражданскую структуру, в которую входят лица, принимающие решения, административное подразделение, состоящее из директора и его службы, и межминистерскую структуру, представляющую заинтересованные администрации. Центральная роль в работе Совета национальной

безопасности отведена советнику по национальной безопасности, который предоставляет президенту независимую информацию, иногда обучает новоизбранного президента международным вопросам, может действовать как личный представитель главы государства, а также докладывает президенту об эффективности выполнения и рассмотрения его решений межминистерскими комитетами. Советник по национальной безопасности является доверенным лицом президента на всех этапах процесса формирования американской внешней политики; а во время кризиса становится ключевой фигурой в процессе принятия решений. При этом советник по национальной безопасности должен сохранять нейтральную позицию в вопросах внешней политики, поскольку, как показывает история американской дипломатии, наделение его дополнительными полномочиями чревато институциональными конфликтами с государственным департаментом и неоднократно приводило к принятию Советом национальной безопасности решений, не учитывающих все возможные варианты действий.

## **Глава 2 Особенности конституционно-правового статуса Совета Безопасности Российской Федерации**

### **2.1 Совет Безопасности Российской Федерации в системе органов государства**

Определение того, какое место занимает Совет Безопасности в механизме государства, имеет важное значение для понимания его правового статуса. От того, насколько Совет Безопасности способен участвовать в механизме сдержек и противовесов, зависит его отнесение в системе органов государства к той или иной группе.

Статьи 10-12 Конституции РФ устанавливают основные параметры, значимые для организации аппарата государственной власти в нашем государстве. Во-первых, закреплено осуществление разделения государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Во-вторых, устанавливается самостоятельность законодательных, исполнительных и судебных органов. В-третьих, определяется, что государственная власть осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством РФ и судами РФ. В-четвертых, осуществление государственной власти в субъектах РФ возлагается на органы, ими образованные. И, наконец, провозглашена самостоятельность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. Разберем некоторые положения более подробно.

Теория разделения власти появились в Новое время в трудах Д. Локка, хотя исторические примеры распределения власти существовали задолго до этого, в частности, в Спарте и Римской республике. По представлениям Д. Локка, разделению подлежат законодательная и исполнительная власти, последняя из которых обычно всегда объединена с федеративной [25, с. 346-348]. Ш.-Л. Монтескье развил положения теории и к третьей ветви власти



отнес судебную. Исторически так сложилось, что ни в дореволюционный период, ни после обеих революций идея разделения государственной власти в России осуществлена не была. Причиной тому являлась достаточно серьезная полнота власти монарха, затем Временного правительства, а после этого – Советов. В советский период теория вообще была отвергнута как буржуазное проявление, и, хотя провозглашалось, что вся власть принадлежит Советам, иерархически пронизывавшим все уровни управления, единственные конституционные органы власти оказались под жестким контролем партийных органов.

В современный период принцип построения государственной власти с ее разделением на три ветви был установлен сначала в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 1990 г., затем в апреле 1992 г. был внесен в текст Конституции (Основного закона) РФ 1978 г., а при принятии действующей Конституции РФ 1993 г. стал одной из основ конституционного строя. Особенностью нового конституционного порядка является то, что Президент РФ выведен за рамки классической теории разделения власти. По прежней Конституции РФ 1978 г., глава российского государства обладал статусом высшего должностного лица и возглавлял исполнительную власть. Тем самым, Президент РФ, осуществляя государственную власть, ни к одной ветви официально не относится. Конституционный Суд РФ не посчитал это чем-то парадоксальным и указал, что Президент РФ «является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства» [67]. В научной литературе предлагается принять как конституционную и публично-правовую реальность существование президентской власти в виде самостоятельной ветви власти [13, с. 33]. С.А. Комаров и А.М. Дроздова также рассматривают президентскую власть в качестве самостоятельной, определяя место главы государства «во всех трех ветвях и еще немного над ними» [19, с. 11].

При этом некоторые ученые не останавливаются на добавлении только президентской ветви власти в механизм государства. Последователи С. Ятсена, расширившего в Китае теорию разделения власти за счет добавления контрольной и экзаменационной ветвей, предлагают свои варианты российской концепции. Так, В.Н. Андриянов указывает, что вполне логично выделить еще и контрольной ветви власти на базе прокуратуры [2, с. 149]. П.П. Баранов выделяет среди прочих такую ветвь власти как власть средств массовой информации в социальных сетях [4, с. 7]. Существуют предположения о наличии учредительной, народной, президентской, прокурорской, избирательной, финансово-банковской, контрольной ветвей власти [1, с. 47]. Однако В.В. Комарова полагает, что не у всех выделяемых авторами ветвей власти есть властные полномочия. На этом основании к конституционной системе власти ею относятся учредительная власть народа, государственная власть и власть местного самоуправления [20, с. 46]. Зачастую в президентскую ветвь власти включают кроме самого Президента РФ государственные органы, которые подконтрольны главе государств или сформированы для обеспечения его деятельности [83, с. 25]. В этом случае можно было бы отнести Совет Безопасности именно к президентской ветви власти.

Безусловно, теоретические размышления ученых о системе разделения власти имеют под собой определенную почву ввиду наличия конституционных органов, обладающих некоторыми властными полномочиями. Например, Центральный Банк РФ, осуществляя установленные ему функции, имеет право издавать обязательные для исполнения нормативные акты [52]. Поэтому вполне понятно, когда его относят к финансово-кредитной ветви власти. Законом предполагается, что нормативно правовые акты могут также издавать Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, государственные внебюджетные фонды, в том числе Пенсионный фонд РФ, Фонд социального

страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, государственные корпорации [32].

Но Конституция РФ все-таки содержит принцип классического варианта разделения власти на три ветви, которого и следует придерживаться. Полагаем, что раз уж Президент РФ осуществляет государственную власть, но не относится ни к одной из ее ветвей, то государственная власть в России имеет сегментированный характер. Один ее сегмент предназначен для деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов на основе разделения на самостоятельные ветви. Другой сегмент является цельным, неделимым, определяющим компетенцию главы государства. Внутри первого сегмента между ветвями власти сложные горизонтальные связи, между обоими сегментами – не менее сложные вертикальные, обусловленные особой координирующей ролью Президента РФ в механизме государства.

Самостоятельность трех ветвей власти, как, в общем-то, и главы государства ограничена механизмом сдержек и противовесов, позволяющим не допустить концентрацию властных полномочий у одного из органов. Механизм может проявляться в различных формах, но главным является то, что каждый из органов власти имеет определенные полномочия, позволяющие ему контролировать другие органы. К примеру, Президент РФ при принятии закона имеет право отклонить его, а Федеральное Собрание преодолеть это право «вето» (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ); законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ), а Федеральное Собрание осуществляет парламентский контроль (ст. 103.1 Конституции РФ); Совет Федерации по представлению Президента РФ назначает на должность и прекращает полномочия судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ (п.п. «ж», «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ), а к полномочиям Конституционного Суда относится разрешение дел о соответствии Конституции РФ

федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ (п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ); Верховный Суд РФ рассматривает административные дела по оспариванию нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти [32] и так далее.

При этом в связи с некоторыми словесными отличиями возникает вопрос о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган». Некоторые ученые их отождествляют как однопорядковые категории [3, с. 349; 8, с. 131]. Другие, исходя из конституционных положений, считают подобную точку зрения ошибочной [29, с. 7], поскольку «органы государственной власти обладают рядом специфических признаков, отличающих их от государственных органов и определяющих их особое значение: образование государством; самостоятельность; осуществление деятельности в законодательной, исполнительной и судебной сферах; издание общеобязательных нормативных правовых актов» [75, с. 80]. К.В. Черкасов отмечает, что в соответствии с реалиями современной политической жизни «на практике и в нормативных правовых актах данные понятия зачастую используются как синонимы» [84, с. 85].

По сути, каждый орган государства является самостоятельным структурным элементом государственного механизма и создан для реализации определенных государственных функций. Поэтому на практике используется такое понятие как орган публичной власти. До 2020 г. его понимание основывалось на позиции Конституционного Суда РФ, который еще в 1997 г. указал, что организация публичной власти не зависит от того, «осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти» [65]. В дальнейшем Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к теме организации публичной власти, неизменно

включая в ее систему органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционная реформа 2020 г. привела к формулированию легального конституционного понятия, в соответствии с которым органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Казалось бы, что в Конституции РФ просто официально закрепили правовую позицию, уже давно сформированную Конституционным Судом РФ, судебной практикой и теорией конституционного и муниципального права. Но в декабре 2020 г. был принят специальный закон, определяющий общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ, ч. 1 ст. 1 которого законодатель сформулировал, ссылаясь на Конституцию РФ, и указал, что в единую систему публичной власти в России входят не только органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и иные государственные органы. Удивительным здесь является то, что ни из одной статьи Конституции РФ, определяющей положения о публичной власти, не усматривается, что иные государственные органы могут входить в единую систему публичной власти. В Федеральном законе от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» законодатель включил в единую систему публичной власти и органы государственной власти субъектов РФ. По сути, у нас в стране теперь три системы власти, содержащие различные органы: единая система публичной власти, единая система публичной власти в Российской Федерации и единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации. Тем не менее, фактически следует признать, что законодатель разграничил органы государственной власти и государственные органы. То есть государственные органы осуществляют публичную власть, но не государственную и не муниципальную.

Сложности с определением места государственных органов в механизме государства связаны с тем, что они, выполняя различные функции, достаточно разрозненны; их деятельность регулируется

отдельными законами, зачастую, положения которых противоречивы относительно правового статуса органов. Например, ни Конституция РФ, ни соответствующий федеральный закон не определяют статус Центрального банка РФ как государственного органа. Пенсионный фонд России числится самостоятельным финансово-кредитным учреждением [7]. Прокуратура РФ определена в качестве единой федеральной централизованной системы органов [42], и только наличие слова «федеральной» позволяет понять, что это система государственных органов. Отчасти подобное положение можно объяснить тем, что некоторые законы принимались вначале 1990-х гг. и могут не отражать сложившиеся реалии в системе публичной власти. Подтверждением тому является законодательное регулирование деятельности Следственного комитета РФ, статус которого установлен в качестве федерального государственного органа [43]. Аналогичный статус имеет Судебный департамент при Верховном Суде РФ [50] и Центральная избирательная комиссия РФ [56].

К тому же в нашей стране стали появляться федеральные территории, на которых устанавливается особая организация публичной власти. Например, на федеральной территории «Сириус» систему публичной власти составляют:

- совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета федеральной территории «Сириус»;
- администрация федеральной территории «Сириус» – исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый главой администрации;
- иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус» [51].

В этих органах публичной власти предусмотрены государственные должности и должности федеральной государственной гражданской службы,

что автоматически выводит их из разряда органов местного самоуправления, но при этом закон так и не раскрывает, являются ли они органами государственной власти или государственными органами.

Некоторое понимание единой системы публичной власти мог бы дать также Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Но каких-либо норм о системе государственных органов закон не содержит. Получается, что в принципе на законодательном уровне отсутствуют положения, определяющие органы публичной власти в качестве единой системы. Пункт «г» ст. 71 Конституции устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится организация публичной власти. Однако в первую очередь, такая организация должна предусматривать определение законодательных основ единой системы публичной власти, включая перечень государственных органов, которые формируются и ликвидируются гораздо реже, чем происходит реорганизация федеральных органов исполнительной власти. Полагаем, что такой федеральный закон должен быть принят, что позволит более точно определить правовой статус некоторых государственных органов.

Отдельное место в государственном механизме занимают органы, основная функция которых заключается в обеспечении деятельности Президента РФ. Государственными органами из них являются Государственный Совет РФ и Администрация Президента РФ. Примечательно, что Администрация Президента РФ не только обеспечивает деятельность главы государства, но и занимается организационным обеспечением деятельности Государственного Совета РФ. В состав Администрации Президента РФ на правах самостоятельного управления входит Аппарат Совета Безопасности, который осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета Безопасности. Сам Совет Безопасности к государственным органам не отнесен, поскольку ст. 13 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ

«О безопасности» (далее – Федеральный закон о безопасности) его статус определен в качестве конституционного совещательного органа, осуществляющего «содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз» [31].

Придание Совету Безопасности статуса не государственного, а совещательного органа, если придерживаться позиции зарубежных стран, создавших аналогичные органы, по сути, должно символизировать, что наша страна развивается в рамках демократических тенденций: Совет Безопасности не включен в единую систему публичной власти, не подменяет другие органы государства и не вторгается в их компетенцию. Кроме того, совещательный статус вполне оправдан. Члены Совета Безопасности сами выступают руководителями различных органов государственной власти, таких как Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Правительство РФ, Государственная Дума, Федеральное Собрание, Генеральная прокуратура и др. Часть членов Совета Безопасности являются сотрудниками Администрации Президента РФ: Руководитель Администрации Президента РФ, Заместитель Председателя Совета Безопасности, Секретарь Совета Безопасности, Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Все они уже замещают государственные должности, что делает нецелесообразным постановку вопроса о преобразовании конституционно-правового статуса Совета Безопасности из совещательного в государственный орган.

Однако закон устанавливает обязательность решений Совета Безопасности для государственных органов и должностных лиц, но не распространяет ее на организации и граждан. То есть Совет Безопасности не



наделен правом издания общеобязательных нормативно-правовых актов. В необходимых случаях его решения реализуются за счет указов и распоряжений главы государства. Тем не менее, обязательность решений Совета Безопасности для государственного аппарата показывает, что он может выполнять не только совещательные функции, но и выступать самостоятельным руководящим органом. Однако это не может стать правовой основой, позволяющей в экстраординарных случаях осуществить переход верховной власти не демократическим путем. Решения Совета Безопасности вступают в силу только после их утверждения Президентом РФ, который и выполняет функцию контроля за деятельностью совещательного органа.

Следует отметить, что в разряд совещательных органов государства следовало бы определить и Государственный Совет РФ, функции и задачи которого по подготовке предложений Президенту РФ и содействия ему в реализации различных вопросов внутренней и внешней политики не соответствуют его статусу конституционного государственного органа. Поскольку все члены Государственного Совета РФ участвуют в его деятельности на общественных началах, а организуют работу Государственного Совета РФ сотрудники Администрации Президента РФ, то получается, что в стране был сформирован государственный орган без должностных лиц или федеральных государственных служащих, для которых местом службы непосредственно является Государственный Совет РФ, то есть государственный орган без служащих. К тому же решения такого «государственного органа» не имеют самостоятельного значения и какой-либо обязательной силы. В связи с этим нам представляется, что статус Государственного Совета РФ следует определить в качестве конституционного совещательного органа, для чего в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» целесообразно внести соответствующие изменения.

Таким образом, можно прийти к выводу, что в системе органов

государства Совет Безопасности занимает особое место, выступая единственным конституционным совещательным органом в стране. Такой конституционно-правовой статус означает, что Совет Безопасности не является частью единой системы публичной власти. Несмотря на то, что законом установлена обязательность решений Совета Безопасности для государственных органов и должностных лиц, вступление их в силу только после подписания главой государства гарантирует, что из совещательного органа он не превратится в коллегиальный руководящий орган государственной власти в Российской Федерации.

## **2.2 Компетенция Совета Безопасности Российской Федерации**

Правовой статус предполагает не только то, какое место занимает конкретный орган в государственном механизме, но и то, какая компетенция ему установлена законодательством. При этом содержание компетенции вызывает споры в литературе. Так, Е.И. Козловой и О.Е. Кутафиным в содержание компетенции включаются предметы ведения и полномочия, которыми наделен орган [18, с. 293]. В юридической энциклопедии компетенция представлена как «совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий)» [82, с. 205-206]. Б.М. Лазарев полагает, что компетенция органа определяется указанием на функции, возложенные на него применительно к какой-либо сфере деятельности [24, с. 44]. Законодателем по вопросу о компетенции также не применяется единый механизм ее определения. Например, в одном случае одновременно устанавливается компетенция, права, обязанности и ответственность субъекта [53], в другом компетенция представлена в виде функций и прав органа власти [41]. Несмотря на то, что функции – это основные направления деятельности компетентного органа, зачастую в законодательстве они не разграничиваются с полномочиями.

Показательным примером такого подхода является определение компетенции Совета Безопасности. Федеральный закон о безопасности устанавливает только функции и задачи конституционного совещательного органа, даже не упоминая о его полномочиях. Однако законом предусмотрено, что полномочия Заместителя Председателя Совета Безопасности и Секретаря Совета Безопасности определяются Президентом РФ. С одной стороны может показаться, что законодатель включает в содержание компетенции Совета Безопасности только установленные ему задачи и функции, а для руководящих сотрудников определяет полномочия, необходимые для их реализации. С другой стороны, сложно представить, что совещательный орган не обладает какими-либо полномочиями, посредством исполнения которых он реализует свои функции и задачи. В связи с этим необходимо более подробно ознакомиться с элементами компетенции Совета Безопасности.

Федеральный закон о безопасности установил только основные задачи и функции Совета Безопасности, но при этом предоставил Президенту РФ возможность возложения на совещательный орган иных задач и функций. Глава государства дополнил основные задачи Совета Безопасности и определил, что ими «являются»:

- обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее – национальная безопасность);
- формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;
- прогнозирование, выявление, анализ и оценка внутренних и внешних угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, других внутренних и внешних угроз, выработка мер по их нейтрализации.

Данным органом осуществляется также подготовка Президенту Российской Федерации предложений:

- о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;
- о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;
- о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения;
- о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности;
- об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;
- о мерах по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, об охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

Важными направлениями деятельности Совета Безопасности выступает также формирование основных направлений государственной внешней и военной политики, координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальных интересов и национальной безопасности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз, оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности» [38].

В научной литературе отмечается, что предложения, которые подготавливает Президенту РФ Совет Безопасности, осуществляются в рамках установленных законом, расширительному толкованию не подлежат [5]. А.Н. Калюжный, указывая на несоответствие задач Совета Безопасности, определенных законом, и установленных в Положении о Совете Безопасности, утвержденном указом Президента РФ, предлагает его исправить посредством дополнения закона недостающими задачами, в частности, о введении и об отмене военного положения [15, с. 9]. Другие авторы полагают, что поскольку закон наделил Президента РФ правом возлагать на Совет Безопасности иные задачи и функции, то установленный законом перечень может им дополняться [10, с. 83].

Однако важным в данном случае является то, что согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона о безопасности «Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации» [31]. Действительно, статус Совета Безопасности, согласно п. «ж» ст. 83 Конституции РФ, определяется федеральным законом. Даже если закон делегировал Президенту РФ возможность дополнения задач и функций Совета Безопасности, фраза «в соответствии с законодательством Российской Федерации» предусматривает, что эти новые задачи и функции должны основываться на нормах других законодательных актов. К примеру, такая задача как подготовка предложения о введении и об отмене военного положения, установленная Совету Безопасности Президентом РФ, но отсутствующая в законе, должна быть обусловлена нормами Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении». Но соответствующие нормы в данном законе отсутствуют.

Другое подобное предложение «о мерах по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, об охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности» [38] находит свое отражение в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, но в то же время предусмотрено, что Президент

РФ «принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» [22] в установленном Конституцией РФ порядке. Примечательно, что в таком виде формулировка явилась результатом реализации конституционной реформы в 2020 г., но по какой-то причине сам порядок законодатели в Конституции РФ не прописали. Соответственно, в других законодательных актах процедура принятия Президентом РФ данных мер также не определена. Очевидно, что и эта задача Совета Безопасности вызывает вопросы в отношении законности наделения ею.

И, напротив, дополнительная задача по подготовке предложений «об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны» [38] поставлена на основании ст. ст. 17-18 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о стратегическом планировании).

Как представляется, полномочие Президента РФ по возложению иных задач и функций на Совет Безопасности в соответствии с законодательством РФ необоснованно ограничивает его компетенцию по отношению к совещательному органу, призванному оказывать главе государства содействие в решении вопросов обеспечения национальной безопасности. Иногда их необходимо решать в оперативном порядке, поэтому Президент РФ должен иметь возможность получения поддержки от Совета Безопасности независимо от того, обусловлена она законодательными нормами или нет. В связи с этим целесообразно из ч. 3 ст. 14 Федерального закона о безопасности словосочетание «в соответствии с законодательством Российской Федерации» исключить.

Пунктом 4 Положения о Совете Безопасности установлено, что его функциями «являются:

Во-первых, рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения национальных интересов и национальной безопасности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз, пресечения действий, направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, призывов к таким действиям, а также касающихся организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Во-вторых, в качестве функции Совета Безопасности рассматривается проведение стратегической оценки на основе анализа информации:

- о ходе реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности;
- о социально-политической и об экономической ситуации в стране;
- о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- о состоянии правопорядка и законности в стране, об эффективности принимаемых мер по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, противодействию терроризму и экстремизму;
- о военной опасности и военной угрозе;
- о разработке, производстве и внедрении современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения национальной безопасности;
- о ходе реализации государственной антинаркотической политики;
- о состоянии военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также

международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

- о состоянии информационной безопасности Российской Федерации и о развитии информационного общества в Российской Федерации;
- о деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;
- о координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности.

В третьих, к его ведению относится разработка и уточнение критериев и показателей обеспечения национальной безопасности.

В четвертых, он осуществляет стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности, в том числе проводит:

- оценку эффективности работы по реализации документов стратегического планирования;
- корректировку документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов;
- координацию деятельности по разработке в федеральных округах документов стратегического планирования.

Осуществляет Совет Безопасности и участие в реализации основных направлений государственной внешней и военной политики, государственной политики в области оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

В качестве функций Совета Безопасности также выделяются:



- рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности;
- подготовка проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов и национальной безопасности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, организации обороны и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности;
- организация разработки федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности и осуществление контроля за их реализацией;
- организация контроля за целевым расходованием бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны и национальной безопасности, а также на осуществление правоохранительной деятельности;
- рассмотрение ежегодного доклада Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению;
- рассмотрение ежегодного Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации;
- рассмотрение ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;
- организация научных исследований по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности» [38].

В научной литературе отсутствует единое мнение о том, насколько обоснованы установленные функции Совета Безопасности, необходимо их сократить или расширить. В частности, А.И. Подберезкин считает, что Совет Безопасности должен выполнять только консультативные функции, но не иметь распорядительных и исполнительных [64, с. 28]. М.А. Краснов полагает, что решения о расширении компетенции Совета Безопасности могут иметь положительное значение, но они должны быть взвешенными и осторожными [64, с. 12]. Как нам представляется, для совещательного органа, которым является Совет Безопасности, вполне достаточно координирующей роли, определенной его задачами и функциями. Тем не менее, не совсем понятно, по какой причине в функциях Совета Безопасности не акцентировано его участие в обеспечении антикоррупционной безопасности, хотя Национальная стратегия противодействия коррупции признает коррупцию одной из системных угроз безопасности страны. Совет Безопасности призван проводить стратегическую оценку на основе анализа информации о ходе реализации государственной антинаркотической политики, а ход реализации государственной антикоррупционной политики не оценивает. Руководитель Администрации Президента РФ и председатель президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции представляют раз в год Президенту РФ доклад о ходе выполнения Национального плана противодействия коррупции и предложения по совершенствованию деятельности, направленной на противодействие коррупции. Но ввиду чрезвычайной важности вопроса противодействия коррупции и участия в составе Совета Безопасности руководителей органов власти, непосредственно осуществляющих борьбу с коррупционными проявлениями, было бы целесообразно рассматривать подобные доклады на заседаниях Совета Безопасности. В связи с этим необходимо абз. 8 подп. «б» п. 4 Положения о Совете Безопасности изложить в следующей редакции: после

слов «антинаркотической политики» добавить слова «и государственной антикоррупционной политики».

Совет Безопасности полномочен в соответствии со своими задачами и функциями образовывать рабочие органы – межведомственные комиссии Совета Безопасности, временные межведомственные комиссии Совета Безопасности и научный совет при Совете Безопасности. Межведомственные комиссии осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, способствуют координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности и исполнению решений Совета Безопасности. Решения межведомственных комиссий Совета Безопасности направляются в соответствующие органы и организации для рассмотрения с последующим уведомлением межведомственных комиссий Совета Безопасности о результатах рассмотрения и при необходимости о принятых мерах. Временные межведомственные комиссии Совета Безопасности могут образовываться для подготовки предложений по отдельным вопросам обеспечения национальной безопасности. Научный совет при Совете Безопасности осуществляет научно-методологическое обеспечение деятельности Совета Безопасности и его рабочих органов.

Кроме того, к полномочиям Совета Безопасности относится принятие решений по вопросам обеспечения национальной безопасности, которые оформляются протоколами заседаний или оперативных совещаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом РФ. В целях реализации решений Совета Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ. Вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

Можно прийти к выводу, что Совет Безопасности обладает компетенцией, включающей в себя не только задачи и функции, но и организационные полномочия, необходимые ему для реализации этих функций и задач.

### **2.3 Выполнение Советом Безопасности Российской Федерации функций по обеспечению национальной безопасности**

Как уже было выяснено, Совет Безопасности выполняет разнообразные функции, которые имеют отличный друг от друга характер. Совет Безопасности не ограничивается только совместным с Президентом РФ рассмотрением вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности, но и выполняет функции по оценке, стратегическому планированию, координации, научным исследованиям и т.д. Несмотря на конституционно-правовой статус совещательного органа, в настоящий момент Совет Безопасности приобрел огромное значение для формирования внешней и внутренней политики государства, в отличие от Совета национальной безопасности США, выполняющего узкоспециализированные функции внешнеполитического характера. Зачастую, глава государства в особо сложных случаях не просто советуется с членами Совета Безопасности, а обращается к ним за поддержкой.

Одним из таких случаев является ситуация с признанием в качестве независимых государств Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в феврале 2022 г. В ответ на обращение Государственной Думы к Президенту РФ с просьбой о признании независимости бывших областей Украины, восемь лет ведущих борьбу за свою территорию, глава государства 21 февраля 2022 г. собрал заседание Совета Безопасности, на котором попросил его членов высказаться о ситуации в Донбассе. В рамках выполнения функции по рассмотрению вопросов, касающихся обеспечения национальных интересов и национальной

безопасности Совет Безопасности дал разные оценки происходящему в Украине: дипломатические по ходу переговорного процесса с НАТО и в Трехсторонней контактной группе, гуманитарные по принятию и размещению беженцев, военные по сосредоточению сил и средств украинской армии в Донбассе, социальные по необходимости защиты граждан республик. При этом глава государства прямо заявил, что собрал заседание Совета Безопасности, что называется, «с листа», предварительно ни с кем из его членов не консультируясь. На просьбу Президента РФ высказаться по вопросу о признании независимости ДНР и ЛНР все выступавшие на заседании члены Совета Безопасности, приводя собственные аргументы, предложили главе государства удовлетворить просьбу депутатов Государственной Думы. Получив необходимую поддержку от Совета Безопасности, на заседании которого была дана всесторонняя оценка рисков как от признания, так и от непризнания независимости ДНР и ЛНР, Президент РФ в тот же день принял решение [12].

При этом обычно заседания Совета Безопасности проходят в закрытом режиме, а это транслировалось по телевидению. Очевидно, что таким образом решалось сразу несколько вопросов. Во-первых, было показано, что все члены Совета Безопасности выступают за признание ДНР и ЛНР, во-вторых, они становились сопричастными к принятию такого решения. Тем самым, можно определить еще одну негласную функцию Совета Безопасности: коллективная ответственность за принятое главой государства решение.

Еще одной из функций Совета Безопасности является осуществление стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности. При ее выполнении Совет Безопасности, в первую очередь, проводит разработку и корректировку документов стратегического планирования. Согласно Федеральному закону о стратегическом планировании к таким документам относятся Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, стратегия социально-

экономического развития РФ, стратегия научно-технологического развития РФ, стратегический прогноз РФ и многие другие как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Однако Совет Безопасности функционально не связан с разработкой и корректировкой всех из них. В соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона о стратегическом планировании по предложению Совета Безопасности Президент РФ утверждает (одобряет) документы в сфере обеспечения национальной безопасности. В частности, Советом Безопасности были разработаны, а главой государства утверждены:

- Климатическая доктрина Российской Федерации (Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп);
- Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации (утв. Президентом РФ 03.02.2012 № 803);
- Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы (Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460);
- Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666);
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-268);
- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753);
- Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976);
- Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015);

- Концепция внешней политики Российской Федерации (Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640);
- Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646);
- Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176);
- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы (Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203);
- Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208);
- Основы государственной пограничной политики Российской Федерации (Указ Президента РФ от 25.04.2018 № 174);
- Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (Указ Президента РФ от 13.10.2018 № 585);
- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 год (Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622);
- Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97);
- Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216);
- Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года (Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254);
- Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения

- пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года (Указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501);
- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20);
  - Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164);
  - Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года (Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645);
  - Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года (Указ Президента РФ от 23.11.2020 № 733);
  - Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности (Указ Президента РФ от 12.04.2021 № 213);
  - Национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 годы (Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478);
  - Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633).

Учитывая большое количество разработанных концептуальных и доктринальных документов за последние 10 лет, которые еще периодически корректируются, следует признать, что функция по осуществлению стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности является для Совета Безопасности одной из основных. Разработанные документы стратегического планирования имеют различное наименование: основы, концепции, доктрины, стратегии, но их анализ показывает, что Совет Безопасности посредством выполнения данной функции участвует в обеспечении антикоррупционной, общественной,



военной, информационной, экологической, экономической, международной информационной, ядерной, радиационной, химической, биологической, энергетической и других видов безопасности.

Обращает на себя внимание то, что документы стратегического планирования, разработанные Советом Безопасности, утверждены Президентом РФ различным образом: большая часть – указами и распоряжением главы государства, а пять из общего числа – ненормативным способом. Федеральный закон о стратегическом планировании допускает, что Президент РФ вправе не только утвердить, но и одобрить документ, что предполагает возможность его простого подписания без нормативного утверждения. Пункт 25 ст. 3 Федерального закона о стратегическом планировании устанавливает, что «документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации – утверждаемые (одобряемые) Президентом Российской Федерации документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации» [49]. Поскольку эти документы содержат цели и меры, то ими должны руководствоваться органы публичной власти при осуществлении своей деятельности. Но ч. 2 ст. 90 Конституции РФ определяет, что только указы и распоряжения главы государства являются обязательными для исполнения. В этом случае возникает вопрос об обязательности документов, утвержденных иным способом.

В 1995 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая одно из дел, указал, что «основные положения военной доктрины Российской Федерации, принятые Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833, являются составной частью концепции безопасности Российской Федерации и представляют собой систему официально принятых в государстве взглядов по военным вопросам, в том числе по вопросу использования Вооруженных Сил и других войск для защиты жизненно

важных интересов. В документе рассматриваются варианты возникновения военных угроз, адекватного поведения государства и применения его Вооруженных Сил. Основные положения военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний. Нормативное содержание отсутствует в связи с этим и в Указе Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833, которым они приняты» [66]. Однако среди судей Конституционного Суда РФ было и иное мнение о том, что подобный вывод суда является недоразумением, поскольку «утверждение Указом Президента того или иного документа (доктрины, положения, программы) придает ему характер официального общеобязательного акта» [63]. К такому же мнению приходят некоторые ученые, мотивируя свою позицию тем, что доктринальные документы так или иначе содержат нормы, только особого характера: нормы-цели, нормы-принципы, поэтому имеют нормативное содержание, а их обязательность основана на акте, которым они утверждаются [28, с. 10, 17].

Следовательно, обязательными являются только те документы стратегического планирования, которые утверждены актами Президента РФ, а остальные имеют только программный характер. Одной из функций Совета Безопасности является подготовка проектов указов и распоряжений Президента РФ по вопросам обеспечения национальных интересов и национальной безопасности. Поскольку часть документов стратегического планирования была просто одобрена главой государства, можно предположить, что Советом Безопасности не были подготовлены проекты указов или распоряжений для их утверждения. Положение о Совете Безопасности напрямую и не указывает, что он должен готовить указы или распоряжения для утверждения стратегий, концепций и доктрин. Полагаем, что любой из документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности должен иметь нормативное содержание и официально утверждаться Президентом РФ. В связи с этим целесообразно внести изменения в подп. «ж» п. 4 Положения о Совете

Безопасности следующего содержания: после слов «обеспечения национальной безопасности» добавить слова «а также для утверждения документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности». Дополнительно следует из п. 25 ст. 3 Федерального закона о стратегическом планировании исключить слово «одобряемые», из п. 5 ч. 1 ст. 10 – слово «одобряет», из ч. 2 ст. 17 – слово «одобряются». Тем самым утверждение документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности указами или распоряжениями Президента РФ станет безальтернативным.

Несмотря на то, что Совет Безопасности разрабатывает много различных доктринальных документов, все же основным из них является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия национальной безопасности). Это базовый документ в сфере обеспечения национальной безопасности, определяющий порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности страны. Федеральный закон о стратегическом планировании устанавливает, что Стратегия национальной безопасности корректируется каждые шесть лет. И действительно, сначала Стратегия национальной безопасности была принята в 2009 г., затем обновлена в 2015 г., а в 2021 г. произошло очередное ее качественное изменение. Однако за год, прошедший после принятия последней Стратегии национальной безопасности мир настолько трансформировался и переживает дальнейшие бурные преобразования, что часть положений базового документа стратегического планирования безнадежно устарела и требует корректировки уже в настоящее время. Формально закон не допускает ее осуществление до 2027 г., что выглядит довольно странным, ведь корректировка не означает принятие нового документа, и можно произвести изменения точечного характера. К тому же Стратегия национальной безопасности утверждена указом главы государства, и закон не должен строго определять сроки ее корректировки. Полагаем, что для исправления этой ситуации необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 18

Федерального закона о стратегическом планировании и дополнить ее предложением следующего содержания: «Президент Российской Федерации вправе устанавливать иные сроки корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Помимо этого, при сравнении содержания обновленной Стратегии национальной безопасности и иных документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности были обнаружены явные терминологические несоответствия, в первую очередь, связанные с тем, что некоторые документы давно не обновлялись. Это касается, например, Военной доктрины Российской Федерации, которая ориентирована на Стратегию национальной безопасности 2009 г. К тому же проведение военной специальной операции, новые военные опасности и угрозы национальным интересам страны должны быть учтены на концептуальном уровне с определением способов и мер противодействия им. Полагаем, что в этой связи целесообразно закрепить необходимость корректировки Советом Безопасности документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности при осуществлении корректировки Стратегии национальной безопасности.

Следует отметить и такую функцию Совета Безопасности как организация проведения научных исследований. Для научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности Совета Безопасности сформирован научный совет, в который входят более 150 наиболее авторитетных ученых страны. На них возлагается подготовка рекомендаций по проведению научных исследований в сфере обеспечения национальной безопасности, осуществление научно-методологической оценки и прогнозирования угроз различного характера, научная экспертиза документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, научное обоснование проектов решений Совета Безопасности и т.д. Так, в результате деятельности научного совета в 2017 г. Секретарем Совета Безопасности были утверждены Основные направления

научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. В начале июня 2022 г. научный совет подготовил аналогичные предложения по международной информационной безопасности [85].

В связи с беспрецедентной санкционной политикой зарубежных стран в мае 2022 г. научный совет был ориентирован на поиск научных подходов и разработку концептуальных параметров механизма противодействия экономической агрессии. При этом следует отметить, что давая целевые установки о проведении различных научных исследований, Совет Безопасности не осуществляет их финансирование; участие в деятельности совещательного органа членов научного совета также осуществляется на общественных началах. Поэтому работа научного совета основывается на частных научных исследованиях, которые не всегда соответствуют официально проводимой политике главы государства. В частности, при утверждении первой Стратегии национальной безопасности в 2009 г. между членами Совета Безопасности возникли разногласия по основным методологическим документам, прилагавшимся к проекту, в результате чего было принято решение о доработке документа стратегического планирования [79]. В январе 2022 г. по итогам заседания Совета Безопасности Президент РФ отправил на доработку концепцию внешней политики, не став ее утверждать [72]. Надо сказать, что возможность финансирования расходов на обеспечение безопасности прямо предусмотрена п. 9 ст. 3 Федерального закона о безопасности. Поэтому нам представляется, что лучший результат Совет Безопасности мог бы достичь, если бы стал привлекать ученых для разработки документов в сфере обеспечения национальной безопасности за счет предоставления целевых грантов, финансируемых Администрацией Президента РФ.

Можно прийти к выводу, что на законодательном уровне отсутствуют положения, определяющие органы публичной власти в качестве единой

системы. Пункт «г» ст. 71 Конституции устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится организация публичной власти. Однако, в первую очередь, такая организация должна предусматривать определение законодательных основ единой системы публичной власти, включая перечень государственных органов, которые формируются и ликвидируются гораздо реже, чем происходит реорганизация федеральных органов исполнительной власти. Полагаем, что такой федеральный закон должен быть принят, что позволит более точно определить правовой статус некоторых государственных органов.

В системе органов государства Совет Безопасности занимает особое место, выступая единственным конституционным совещательным органом в стране. Все члены Совета Безопасности относятся к должностным лицам других органов власти, а его организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности осуществляет Аппарат Совета Безопасности, входящий в состав Администрации Президента РФ на правах самостоятельного управления. Таким образом, Совет Безопасности официально не содержит ни одного служащего и его конституционно-правовой статус, отличный от государственных органов, вполне оправдан.

Придание Совету Безопасности статуса не государственного, а совещательного органа, если придерживаться позиции зарубежных стран, создавших аналогичные органы, по сути, должно символизировать, что наша страна развивается в рамках демократических тенденций: Совет Безопасности не включен в единую систему публичной власти, не подменяет другие органы государства и не вторгается в их компетенцию. Однако закон устанавливает обязательность решений Совета Безопасности для государственных органов и должностных лиц, но не распространяет ее на организации и граждан. То есть Совет Безопасности не наделен правом издания общеобязательных нормативно-правовых актов. В необходимых случаях его решения реализуются за счет указов и распоряжений главы государства. Тем не менее, обязательность решений Совета Безопасности для

государственного аппарата показывает, что он может выполнять не только совещательные функции, но и выступать самостоятельным руководящим органом. Однако это не может стать правовой основой, позволяющей в экстраординарных случаях осуществить переход верховной власти не демократическим путем. Решения Совета Безопасности вступают в силу только после их утверждения Президентом РФ, который и выполняет функцию контроля за деятельностью совещательного органа.

Аналогичный Совету Безопасности по осуществляемым консультационным функциям и организации деятельности Государственный Совет РФ законом отнесен к конституционным государственным органам. Полагаем, что в единой системе публичной власти не должно быть государственного органа, в котором отсутствуют государственные служащие, а решения не имеют самостоятельного значения и какой-либо обязательной силы. В связи с этим представляется, что статус Государственного Совета РФ следует определить в качестве конституционного совещательного органа, для чего в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» целесообразно внести соответствующие изменения.

Установленное Федеральным законом о безопасности полномочие Президента РФ по возложению иных задач и функций на Совет Безопасности в соответствии с законодательством РФ необоснованно ограничивает его компетенцию по отношению к совещательному органу, призванному оказывать главе государства содействие в решении вопросов обеспечения национальной безопасности. Иногда их необходимо решать в оперативном порядке, поэтому Президент РФ должен иметь возможность получения поддержки от Совета Безопасности независимо от того, обусловлена она законодательными нормами или нет. В связи с этим целесообразно из ч. 3 ст. 14 Федерального закона о безопасности словосочетание «в соответствии с законодательством Российской Федерации» исключить.

В функциях Совета Безопасности не акцентировано его участие в обеспечении антикоррупционной безопасности, хотя Национальная стратегия противодействия коррупции признает коррупцию одной из системных угроз безопасности страны. Совет Безопасности призван проводить стратегическую оценку на основе анализа информации о ходе реализации государственной антинаркотической политики, а ход реализации государственной антикоррупционной политики не оценивает. Руководитель Администрации Президента РФ и председатель президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции представляют раз в год Президенту РФ доклад о ходе выполнения Национального плана противодействия коррупции и предложения по совершенствованию деятельности, направленной на противодействие коррупции. Но ввиду чрезвычайной важности вопроса противодействия коррупции и участия в составе Совета Безопасности руководителей органов власти, непосредственно осуществляющих борьбу с коррупционными проявлениями, было бы целесообразно рассматривать подобные доклады на заседаниях Совета Безопасности. В связи с этим необходимо абз. 8 подп. «б» п. 4 Положения о Совете Безопасности изложить в следующей редакции: после слов «антинаркотической политики» добавить слова «и государственной антикоррупционной политики».

Совет Безопасности не ограничивается только совместным с Президентом РФ рассмотрением вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности, но и выполняет функции по оценке, стратегическому планированию, координации, научным исследованиям. Учитывая большое количество разработанных концептуальных и доктринальных документов за последние 10 лет, которые периодически корректируются, следует признать, что функция по осуществлению стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности является для Совета Безопасности одной из основных. Разработанные Советом Безопасности документы стратегического



планирования имеют различное наименование: основы, концепции, доктрины, стратегии, но их анализ показывает, что Совет Безопасности посредством выполнения данной функции участвует в обеспечении антикоррупционной, общественной, военной, информационной, экологической, экономической, международной информационной, ядерной, радиационной, химической, биологической, энергетической и других видов безопасности.

Документы стратегического планирования, разработанные Советом Безопасности, утверждены Президентом РФ различным образом: большая часть – указами и распоряжением главы государства, а 5 из общего числа – ненормативным способом. Следовательно, обязательными являются только те документы стратегического планирования, которые утверждены актами Президента РФ, а остальные имеют только программный характер. Полагаем, что любой из документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности должен иметь нормативное содержание и официально утверждаться Президентом РФ. В связи с этим целесообразно внести изменения в подп. «ж» п. 4 Положения о Совете Безопасности следующего содержания: после слов «обеспечения национальной безопасности» добавить слова «а также для утверждения документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности». Дополнительно следует из п. 25 ст. 3 Федерального закона о стратегическом планировании исключить слово «одобряемые», из п. 5 ч. 1 ст. 10 – слово «одобряет», из ч. 2 ст. 17 – слово «одобряются». Тем самым утверждение документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности указами или распоряжениями Президента РФ станет безальтернативным.

Федеральный закон о стратегическом планировании устанавливает, что Стратегия национальной безопасности корректируется каждые шесть лет. Однако за год, прошедший после принятия последней Стратегии национальной безопасности мир настолько трансформировался и переживает

дальнейшие бурные преобразования, что часть положений базового документа стратегического планирования безнадежно устарела и требует корректировки уже в настоящее время. Полагаем, что для исправления этой ситуации необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 18 Федерального закона о стратегическом планировании и дополнить ее предложением следующего содержания: «Президент Российской Федерации вправе устанавливать иные сроки корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Работа научного совета при Совете Безопасности основывается на частных научных исследованиях, которые не всегда соответствуют официально проводимой политике главы государства, в результате чего часть проектов документов в сфере обеспечения национальной безопасности отправляется на доработку. Поэтому представляется, что лучший результат Совет Безопасности мог бы достичь, если бы стал привлекать ученых для разработки документов в сфере обеспечения национальной безопасности за счет предоставления целевых грантов, финансируемых Администрацией Президента РФ.

Можно прийти к выводу, что в настоящее время в деятельности Совета Безопасности Российской Федерации существуют определенные проблемы, которые носят как организационный, так и юридический характер. Представляется, что сформулированные выводы и рекомендации могли бы положительным образом повлиять на повышение эффективности функционирования данного органа в Российской Федерации.

## **Заключение**

Проведенное исследование позволило прийти к выводу, что дореволюционный период истории России показывает, что верховная власть постоянно пользовалась советами приближенных доверенных лиц, которые периодически объединялись в органы или учреждения, имевшие различные наименования: Боярская дума, Ближняя канцелярия, Императорский совет, Негласный комитет, Государственный совет и т.д. Деятельность подобных совещательных органов позволяла рассматривать важные государственные вопросы, подготавливать законопроекты и решения для их утверждения главой государства. При этом зачастую такая деятельность носила тайный характер, поскольку касалась наиболее острых тем внешней и внутренней политики. Коллегиальное управление страной Временным правительством также потребовало создания совещательных органов по проведению выборов в Учредительное собрание, юридическим и экономическим вопросам, а учрежденный Предпарламент, планировавшийся как представительный орган, выполнял только совещательные функции при Временном правительстве.

В советский период на идеологическом уровне признавалась необходимость вовлечения как можно большего количества населения в вопросы государственного управления, что реализовывалось в создании всевозможных комитетов, комиссий, совещаний, деятельность которых носила консультативный характер. Во время Великой Отечественной войны любые изменения в сфере государственного управления носили чрезвычайный характер, поэтому не существовало советов или комитетов, которые выполняли бы только совещательные функции. В СССР совещательные структуры могли иметь несколько уровней, если для исполнения полномочий совещательного органа при нем создавались иные органы, имевшие консультативные функции. После распада Советского Союза тенденция привлечения гражданского общества к участию в решении

государственных вопросов, наметившаяся с середины 1980-х гг., только усилилась, что привело к образованию еще большего количества всевозможных совещательных и консультативных органов. В настоящий момент при Президенте РФ сформированы 26 совещательно-консультативных органов и 8 органов, официально не имеющих такого статуса, но выполняющих аналогичные функции.

На постсоветском пространстве совещательно-консультативные органы в сфере обеспечения национальной безопасности имеют различное правовое положение. Для агрессивно настроенных по отношению к Российской Федерации стран – членов НАТО и государств, считающих, что их территория частично оккупирована Россией, характерно формирование советов по безопасности именно как совещательных органов при высшем руководстве страны. В прибалтийских странах структура советов безопасности строго ограничена законом, их решения практически не имеют самостоятельного значения и носят рекомендательный характер. В других государствах советы безопасности отличаются большей представительностью и возможностью осуществления отдельных властных полномочий в режиме военного положения.

Сохраняющими партнерские отношения с Россией бывшими республиками Советского Союза, в которых прослеживаются авторитарные тенденции, советы в сфере обеспечения национальной безопасности используются не только как совещательные органы, но и как органы коллегиального руководства. Помимо координации и контроля за деятельностью властных структур, зачастую советы безопасности обладают полномочиями по согласованию и прямому введению специальных правовых режимов, определению кандидатур на высшие государственные должности, а их решения имеют общеобязательное значение. При этом закрепление некоторых властных полномочий советов в сфере обеспечения национальной безопасности вступает в противоречие с конституционными и иными

законодательными нормами и нарушает компетенцию других государственных органов и должностных лиц.

Совет национальной безопасности США, изначально образованный как средство сдерживания президента при принятии им внешнеполитических решений, в процессе преобразования организации его деятельности стал играть ключевую роль в государственном механизме США. Постепенная трансформация превратила Совет национальной безопасности в сложный институт, не соответствующий классической модели административного учреждения, чей механизм не подчиняется иерархическому принципу. Совет национальной безопасности включает в себя три компонента: межминистерскую военно-гражданскую структуру, в которую входят лица, принимающие решения, административное подразделение, состоящее из директора и его службы, и межминистерскую структуру, представляющую заинтересованные администрации.

Центральная роль в работе Совета национальной безопасности в США отведена советнику по национальной безопасности, который предоставляет президенту независимую информацию, иногда обучает новоизбранного президента международным вопросам, может действовать как личный представитель главы государства, а также докладывает президенту об эффективности выполнения и рассмотрения его решений межминистерскими комитетами. Советник по национальной безопасности является доверенным лицом президента на всех этапах процесса формирования американской внешней политики; а во время кризиса становится ключевой фигурой в процессе принятия решений. При этом советник по национальной безопасности должен сохранять нейтральную позицию в вопросах внешней политики, поскольку, как показывает история американской дипломатии, наделение его дополнительными полномочиями чревато институциональными конфликтами с государственным департаментом и неоднократно приводило к принятию Советом национальной безопасности решений, не учитывающих все возможные варианты действий.

Аналогичный Совету Безопасности по осуществляемым консультационным функциям и организации деятельности Государственный Совет РФ законом отнесен к конституционным государственным органам. Полагаем, что в единой системе публичной власти не должно быть государственного органа, в котором отсутствуют государственные служащие, а решения не имеют самостоятельного значения и какой-либо обязательной силы. В связи с этим представляется, что статус Государственного Совета РФ следует определить в качестве конституционного совещательного органа, для чего в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» целесообразно внести соответствующие изменения.

Давая научному совету целевые установки о проведении различных научных исследований, Совет Безопасности не осуществляет их финансирование; участие в деятельности совещательного органа членов научного совета также осуществляется на общественных началах. Поэтому работа научного совета основывается на частных научных исследованиях, которые не всегда соответствуют официально проводимой политике главы государства, в результате чего часть проектов документов в сфере обеспечения национальной безопасности отправляется на доработку. Поэтому представляется, что лучший результат Совет Безопасности мог бы достичь, если бы стал привлекать ученых для разработки документов в сфере обеспечения национальной безопасности за счет предоставления целевых грантов, финансируемых Администрацией Президента РФ.

Как представляется, подготовленные выводы и предложения могут стать основой для дальнейших исследований конституционно-правового статуса Совета Безопасности Российской Федерации.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43-54.
2. Андриянов В.Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 1. С. 146-150.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд. изм. и доп. М.: Норма, 2002. 800 с.
4. Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // Юрист-Правовед. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2012. № 1. С. 5-10.
5. Белокрылова Е.А., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (постатейный) [Электронный ресурс] // URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 28.06.2022).
6. Веселовский С.Б. Две заметки о Боярской думе. М., 1910. 12 с.
7. Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) (вместе с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России): Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 30.01.1992. № 5. ст. 180.
8. Габричидзе Б.Н. Конституционное право современной России. М., 2001. 416 с.
9. Голикова Н.Б., Кислягина Л.Г. Система государственного управления // Очерки русской культуры XVIII в. М., 1987. Ч. 2. С. 44-108.

10. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону «О безопасности» (постатейный). М.: Деловой двор, 2011. 144 с.
11. Дан Ф.И. К истории последних дней Временного правительства. Берлин. Летопись Русской Революции. Т. 1. Берлин, 1923. 368 с.
12. Заседание Совета Безопасности «О ситуации в Донбассе» 21 февраля 2022 г. [Электронный ресурс] // URL:<http://scrif.gov.ru> (дата обращения: 28.06.2022).
13. Исмаилова Х.Ч. Президентская власть – как самостоятельная ветвь власти – конституционная и публично-правовая реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 33-37.
14. Историческая записка о Совете в царствование императрицы Екатерины II-й / сост. Н.А. Чистович. Санкт-Петербург: тип. Второго Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1870. 74 с.
15. Калюжный А.Н. Федеральный закон «О безопасности»: итоги реализации и перспективы развития // Военно-юридический журнал. 2014. № 3. С. 7-10.
16. Ключевский В.О. Боярская Дума Древней Руси. 4-е изд. М., 1909. 548 с.
17. Кодан С.В. Государственный совет в законотворческой деятельности Российского государства (1800-1850-е гг.) // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 186-195.
18. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1996. 480 с.
19. Комаров С.А., Дроздова А.М. Президентская власть и перспектива ее развития как самостоятельной ветви государственной власти // Право и государство: теория и практика. 2011. № 11. С. 6-11.
20. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36-46.



21. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. ст. 617.
22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 28.06.2022).
23. Конституция Украины от 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. ст. 14.
24. Лазарев Б.М. О компетенции органа советского государства // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 42-53
25. Локк Дж. Сочинения в трех томах: Т. 3. М.: Мысль, 1988. 668 с.
26. Лукашенко утвердил состав Совета безопасности. URL:<http://belta.by> (дата обращения: 28.06.2022).
27. Макаров П.В. Эволюция органов управления военной сферой советского государства в послевоенный период // Военно-исторический журнал. 2008. № 1. С. 17-19.
28. Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 10, 17.
29. Маньковский И.Ю. К вопросу о соотношении понятий «орган государства» и «орган государственной власти» // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей. Томск: Изд-во Томского университета. 2015. С. 6-8.
30. Неверов Е.Д., Туманова А.С. Юридическое совещание при Временном правительстве: правовые основания и содержание деятельности. М., 2016. 49 с.
31. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. ст. 2.

32. О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. ст. 550.

33. О государственной безопасности: Закон Республики Молдова от 31.10.1995 № 618 // Monitorul Oficial. № 10-11. 13.02.1997. ст. 117.

34. О Государственном совете при Президенте РСФСР: Указ Президента РСФСР от 19.07.1991 № 12 [Электронный ресурс] // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 28.06.2022).

35. О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Собрание законодательства РФ. 04.09.2000. № 36. ст. 3633.

36. О национальной обороне: Закон Республики Молдова от 25.07.2003 № 345 // Monitorul Oficial. № 200-203. 19.09.2003. ст. 775.

37. О некоторых вопросах Совета Безопасности Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 12.02.2019 № 838. [Электронный ресурс] // URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 28.06.2022).

38. О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации (вместе с Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации): Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 // Собрание законодательства РФ. 09.03.2020. № 10. ст. 1323.

39. О порядке планирования и координации политики национальной безопасности: Закон Грузии от 04.03.2015 № 3126-III. [Электронный ресурс] // URL: <http://matsne.gov.ge> (дата обращения: 28.06.2022).

40. О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК // Ведомости Парламента РК. 2016. № 7-I. ст. 46.

41. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.01.2002. № 4. ст. 251.

42. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.02.1992. № 8. ст. 366.
43. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. ст. 15.
44. О Совете Безопасности Республики Беларусь: Указ Президента РБ от 11.06.2021 № 214 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 16 июня 2021. 1/19721.
45. О Совете национальной безопасности и обороны Украины: Закон Украины от 05.03.1998 № 183/98-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. 1998. № 35. ст. 237.
46. О Совете обороны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1102 // Собрание законодательства РФ. 29.07.1996. № 31. ст. 3699.
47. О составе Совета Безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 15.03.2021 № 106 [Электронный ресурс] // URL:<http://kodeksy-by.com> (дата обращения: 28.06.2022).
48. О Специальном комитете [по использованию атомной энергии] при ГКО: Распоряжение ГКО от 20.08.1945 № ГКО-9887сс/ов. URL:<http://ru.wikisource.org> (дата обращения: 28.06.2022).
49. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). ст. 3378.
50. О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. ст. 223.
51. О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.12.2020. № 52 (Часть I). ст. 8583.

52. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. ст. 2790.

53. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). ст. 7598.

54. Об образовании Всесоюзного Комитета по Высшей Школе при СНК Союза ССР: Постановление ЦИК СССР № 59, СНК СССР № 913 от 21.05.1936 // СЗ СССР. 1936. № 27. ст. 250.

55. Об образовании Высшего совета безопасности: Указ Президента Республики Молдова от 10.03.2017 № 69 // Monitorul Oficial. № 78-84. 17.03.2017. ст. 106

56. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

57. Об управлении железнодорожными путями сообщения: Декрет ВЦИК от 31.05.1918 № 532 // Известия ВЦИК. № 122. 16.06.1918.

58. Об усовершенствовании государственного порядка: Высочайший манифест от 17.10.1905 [Электронный ресурс] // URL:<http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 28.06.2022).

59. Об утверждении Положения о Совете по делам религий при Кабинете Министров СССР: Постановление Кабинета Министров СССР от 26.04.1991 № 209 // СП СССР. 1991. № 11. ст. 49.

60. Об учреждении неперменного Совета для рассмотрения важных государственных дел: Именной указ, данный Сенату, от 30.03.1801 [Электронный ресурс] // URL:<http://runivers.ru> (дата обращения: 28.06.2022).

61. Об учреждении Совета под председательством Государя Императора: Именной указ, данный Сенату, от 18.05.1762 [Электронный ресурс] // URL:<http://runivers.ru> (дата обращения: 28.06.2022).

62. Организация науки в первые годы Советской власти (1917-1925): сборник документов. Л.: Изд-во «Наука», 1963. 420 с.
63. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина [Электронный ресурс] // URL:<http://doc.ksrf.ru> (дата обращения: 28.06.2022).
64. Отчет с заседания «круглого стола», проведенного по инициативе Совета по внешней и оборонной политике, на тему «Конституционная реформа – не прихоть, а необходимость» // Журнал российского права. М.: Норма, 1999. № 12. С. 3-34.
65. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 03.02.1997. № 5. ст. 708.
66. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. ст. 3424.

67. По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П // Собрание законодательства РФ. 17.07.2000. № 29. ст. 3118.

68. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отделение 1-е. СПб., 1908. 966 с.

69. Положение о Военном Совете при Народном комиссаре обороны Союза ССР (утв. ЦИК и СНК СССР 22.11.1934) // СЗ. 1934. № 58. ст. 431.

70. Президент созывает совет по гособороне из-за высказываний Хельме [Электронный ресурс] // URL:<http://gorod.ee> (дата обращения: 28.06.2022).

71. Проект Манифеста о реформе Сената и учреждении Императорского Совета от 28.12.1762 [Электронный ресурс] // URL:<http://музейреформ.рф> (дата обращения: 28.06.2022).

72. Путин отправил на доработку новую внешнеполитическую концепцию РФ [Электронный ресурс] // URL:<http://mk.ru> (дата обращения: 28.06.2022).

73. Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик (принят ВС СССР 19.04.1979 № 3-X) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 17. ст. 272.

74. Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. Отв. ред. О.И. Чистяков. М., Юридическая литература, 1988. 431 с.

75. Румянцев П.А. Становление органов власти Среднего Поволжья в переходный период российской государственности 1990-х гг.: монография. Тольятти: Тольяттинский государственный университет, 2012. 204 с.

76. Середонин С.М. Сочинение Джильса Флетчера «Of the Russe Common Wealth» как исторический источник. СПб., 1891. 413 с.

77. Скрынников Р.Г. Великий государь Иоанн Васильевич Грозный: в 2 т. Смоленск: Русич, 1996. Т. 1. 438 с.
78. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. В 29-ти томах. Т. 25. История России в царствование императрицы Екатерины II. М., 1875. 379 с.
79. Стратегия нацбезопасности РФ отправлена на доработку в месячный срок [Электронный ресурс] // URL:<http://interfax.ru> (дата обращения: 28.06.2022).
80. Суслов Е.В. Казахстанский транзит власти: ставка на Елбасы при сохранении института президентства // В сборнике: Духовная сфера общества. Сборник статей по итогам НИР кафедры философии и социологии за 2018 год. Под редакцией С.А. Романовой. Йошкар-Ола, 2019. С. 114-119.
81. Таловеров С.Ю. Верховный тайный совет в системе высших государственных учреждений Российской империи (1726-1730 гг.) // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 434-435.
82. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. 526 с.
83. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 40 с.
84. Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «орган государства» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84-85.
85. Эксперты Совбеза продвигают научные подходы в сфере кибербезопасности России [Электронный ресурс] // URL:<http://eadaily.com> (дата обращения: 28.06.2022).
86. Bogatyrev S. The Sovereign and His Counsellors. Ritualised Consultations in Muscovite Political Culture, 1350s-1570s. Helsinki, 2000. 298 p.

87. David C-P., Balthazar L., Vaïsse J. La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation. Paris: Presses de Sciences Po, 2003. P. 211-245.
88. George A., Stern E. Harnessing Conflict in Foreign Policy-Making: From Devil's to Multiple Advocacy // Presidential Studies Quarterly. 2002. № 32. P. 484-508.
89. Hogan M.J. A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 540 p.
90. Lavorel S. La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush. Paris: L'Harmattan, coll. Raoul-Dandurand, 2003. 172 p.
91. Lietuvos Respublikos Valstybės gynimo tarybos: Įstatymas 1997 m. balandžio 30 d. № VIII-209 // Valstybės žinios. 1997-05-14. № 41-992.
92. Nacionālās drošības likums 14.12.2000 // Latvijas Vēstnesis. 473/476. 29.12.2000.
93. PL 235-61 Stat. 496; USC 402. URL:<http://nationalmuseum.af.mil> (дата обращения: 28.06.2022).
94. Riigikaitse nõukogu kodukord: Kinnitatud Vabariigi Presidendi 12 jaanuari 2016 käskkirjaga № 101. URL:<http://vp2006-2016.president.ee> (дата обращения: 28.06.2022).
95. Zegart A. Flawed by design. The Evolution of the CIA, JCS and NSC. Stanford: Stanford University Press, 1999. 317 p.