

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

Институт права

(наименование института полностью)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему **Правовые основы деятельности и современный правовой статус
Совета безопасности Российской Федерации**

Обучающийся

С.Р. Бисултанов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

д.ю.н., профессор А.В. Малько

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

Тольятти 2022

Аннотация

Дипломную работу выполнил студент: Бисултанов Саид-Магомед Русланбекович.

Тема работы: Правовые основы деятельности и современный правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Актуальность темы исследования обусловлена важностью совершенствование государственно-правового механизма обеспечения национальной безопасности, в установлении места и роли, которую в этом процессе выполняет Совет Безопасности Российской Федерации.

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

Предметом исследования выступают нормы права, которые регулируют общественные отношения, относящиеся к объекту исследования.

Целью исследования выступает совершенствование правовых основ деятельности и правового статуса Совета Безопасности Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили такие общенаучные методы, как метод диалектики, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному, логики, статистический и социологический методы. Кроме того, были использованы такие специальные методы юридической науки, как формально-правовой, сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами и состоит из введения, основной части разделённой на три главы и шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Общий объем работы, без приложений 71 страниц машинописного текста.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Функциональная характеристика историческая обусловленность Совета Безопасности Российской Федерации как органа государственной власти.....	8
1.1 Историко-правовой анализ развития отечественного законодательства о Совете Безопасности Российской Федерации....	8
1.2 Место и роль Совета Безопасности Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности государства.....	19
Глава 2 Правовые основы деятельности Совет Безопасности Российской Федерации.....	30
2.1 Функции и задачи Совета Безопасности Российской Федерации.....	30
2.2 Состав Совета Безопасности Российской Федерации.....	40
Глава 3. Организационные основы деятельности Совета Безопасности РФ ..	48
3.1 Формы деятельности Совета Безопасности Российской Федерации.....	48
3.2 Процедура принятия решений Совета Безопасности Российской Федерации.....	54
Заключение	60
Список используемой литературы и используемых источников.....	65

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена важностью совершенствование государственно-правового механизма обеспечения национальной безопасности, в установлении места и роли, которую в этом процессе выполняет Совет Безопасности Российской Федерации.

Как государственный орган, Совет Безопасности РФ (далее – Совбез РФ) в современной России был образован в 1992 году в связи с принятием утратившего в настоящее время силу, Закона РФ «О безопасности». К задаче данного органа относилась подготовка решений Президента РФ в сфере обеспечения безопасности. В последующем, конституционно-правовой статус данного органа несколько претерпел изменение. В настоящее время, несмотря на то, что Совбез РФ продолжает оставаться государственным органом при Президенте РФ, его функции и роль в обеспечении национальной безопасности в значительной степени претерпела изменений, поскольку данный в настоящий момент имеет возможность согласовать политику различных министерств и ведомств по вопросам, относящимся к предмету их ведения.

Вместе с тем, осложнение текущей социально-политической и военной обстановки требует поиска дальнейших путей и способов совершенствование правовых основ обеспечения национальной безопасности, в т.ч. уточнение и конкретизация его правового статуса, совершенствование правовых основ его деятельности. Кроме того, необходимо рассмотреть вопросы совершенствования организации работы Совбеза РФ в целях повышения его эффективности, скорости принятия решений и организации взаимодействия с другими государственными органами по предмету их ведения.

Степень научной разработанности темы исследования остаётся на низком уровне. В последние годы наблюдается рост научного интереса к тематике обеспечения национальной безопасности. В частности, можно выделить такие исследования 2010 года В.В. Данилейко на тему теоретико-

правых проблем обеспечения национальной безопасности, 2011 года на тему государственно-правового механизма обеспечения национальной безопасности авторством Ф.Н. Удычак, исследование В.И. Панышина 2013 года по вопросам организационно-правового механизма обеспечения национальной безопасности, С.Ю. Чапикова 2018 года на тему концептуальных оснований национальной безопасности и механизма её обеспечения, сравнительно-правовое исследование 2019 года Т.В. Кикоть-Глуходедова на тему административно-правового обеспечения национальной безопасности в России, США и в странах Европы, а также аналогичное исследование по государствам – участникам СНГ В.М. Редкоусом 2011 года, исследование А.А. Смирнова 2022 года на тему формирования системы правового обеспечения информационно-психологической безопасности РФ.

При этом исследования относительно места и роли в процессе обеспечения национальной безопасности Совета Безопасности Российской Федерации в современный период не проводились. Различные вопросы деятельности данного органа фрагментарно рассматривались в рамках перечисленных выше исследований. Вместе с тем, роль и значение Совета Безопасности в осуществлении государственной политики за последние годы значительно увеличились, в то время, как полноценные исследования правового статуса данного органа и перспектив его совершенствования, не проводились.

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

Предметом исследования выступают нормы права, которые регулируют общественные отношения, относящиеся к объекту исследования. Такие нормы права, прежде всего, содержатся в Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г., в Федеральном законе от 28.12.2010г. № 390-ФЗ «О безопасности», в Федеральном законе от 28.06.2014г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в Указе Президента РФ от 06.05.2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской

Федерации», от 07.03.2020г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» и в других нормативно-правовых актах различной юридической силы.

Целью исследования выступает совершенствование правовых основ деятельности и правового статуса Совета Безопасности Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели, необходимо выполнить следующие задачи:

- провести историко-правовой анализ развития отечественного законодательства о Совете Безопасности Российской Федерации;
- проанализировать место и роль Совета Безопасности Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности государства;
- рассмотреть функции и задачи Совета Безопасности Российской Федерации;
- охарактеризовать состав Совета Безопасности Российской Федерации;
- проанализировать формы деятельности Совета Безопасности Российской Федерации (заседания и оперативные совещания);
- рассмотреть процедуру принятия решений Совета Безопасности Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили такие общенаучные методы, как метод диалектики, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному, логики, статистический и социологический методы. Кроме того, были использованы такие специальные методы юридической науки, как формально-правовой, сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, ФЗ от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [53], ФЗ от

09.11.2020 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности», ФЗ от 06.02.2020 г. № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О безопасности», Указ Президента РФ от 06.05.2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации», от 07.03.2020г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и другие нормативно-правовые акты.

Теоретическую основу исследования составили труды таких учёных, как Д.А. Абубекерова, В.П. Беляев, Г.С. Беляева, С.Ю. Чапчиков, А.А. Куковский, В.И. Мельников, В.В. Толстых, З.К. Ханова, В.А. Шишкин и других.

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами и состоит из введения, основной части разделённой на три главы и шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Глава 1 Функциональная характеристика историческая обусловленность Совета Безопасности Российской Федерации как органа государственной власти

1.1 Историко-правовой анализ развития отечественного законодательства о Совете Безопасности Российской Федерации

Отметим, что первый прообраз Совбеза РФ появился в последние годы существования СССР, а именно, в 1990 году, когда был создан Совет Безопасности СССР. В последующем, в 1992 году уже в современной России был создан аналогичный орган. Вместе с тем, необходимо понимать, что появление данного органа прямым аналогом которого в предыдущие исторические периоды не наблюдается, обусловлено длительным и многогранным отечественным опытом обеспечения государственной и национальной безопасности. В связи с этим, прежде чем перейти к анализу 1990 года, кратко проанализируем опыт обеспечения национальной безопасности в предыдущие исторические периоды.

В.П. Беляев и Г.С. Беляева отмечают, что «вопросы безопасности в любом государстве на различных этапах его становления и развития являются ключевыми. Подтверждением того, что вопросы безопасности являлись таковыми в политике российского государства уже с момента его образования, служат многочисленные документы и межгосударственные договоры» [3, с. 6].

Анализ одних из наиболее древнейших отечественных правовых памятников периода начала XII - начала XVI вв. показывает, что вопросу организации обеспечения национальной (государственной) безопасности в законодательстве не регулировались. Основными способами принятия решений заключались в реализации единовластия князя либо царя. В отдельных случаях, решения связанные с обеспечением национальной безопасности принимались после совещания с представителями сословий.

Основными факторами угроз национальной безопасности и реализации национальных (государственных) интересов в обозначенный исторический период выступали необходимость централизации государственной власти, защита от военных вторжений, обеспечение продовольственной безопасности и прочие. Что касается правовых средств обеспечения государственной безопасности, то необходимо отметить первые систематизированные кодифицированные акты предусматривающие ответственность за совершение наиболее тяжких преступлений, которые способны посягнуть на государственную и общественную безопасность. В частности, это поджог (который по Судебнику 1497 года карался смертной казнью) [31, с. 54-62], ответственность за душегубство, татьбу (кражу), разбой, похищение людей (по Судебнику 1550 года [32]). Период правления Ивана Грозного характеризуется появлением первого регулярного войска и опричнины, то есть формированием профессиональных военных и правоохранительных органов. В последующем вопросы ответственности за посягательство на государственную честь и здоровье государя были урегулированы в главе II Соборного Уложения царя Алексея Михайловича 1649 г. [33].

Характеризуя последующие периоды А.А. Куковский отмечает, что «по мере становления в России неограниченной монархической власти с конца XVII до середины XIX в. наблюдается концептуальное оформление национальной безопасности в «государствоцентричном» ее проявлении: нормативно-правовая основа обеспечения национальной безопасности складывалась по таким направлениям, как охрана государственной тайны, контроль за правильностью поведения подданных и выполнением ими всех фискальных и служебных обязательств, контроль за публицистикой и научно-издательской деятельностью, «надсмотр» за иностранцами, борьба с распространителями ложных слухов, раскольниками и др.» [12, с. 72]. В целом данное утверждение относится к характеристике всего периода царского правления до 1917 года (впрочем, аналогичные черты были присущи и советской модели государственной безопасности) [4, с. 38-39].

Из указанного периода отметим Наказ Екатерины II, данный Комиссии о составлении проекта нового Уложения 30 июля 1767 г. [20, с. 481-483] «Согласно Наказу обеспечение состояния «спокойствия» является естественной потребностью всего народа, проживающего на территории государства (п. 3, 5 преамбулы). Поэтому наличие государственной власти, обеспечивающей подобную безопасность, не влечет за собой ограничения прав лиц на свободу (п. 10, 13 гл. II Наказа)» [20, с. 481]. Анализ данного источника показывает и довольно прогрессивное понимание самой безопасности. Оно определялось через категорию «вольности» через возможность осуществления дозволенных законом действий, а также через спокойствие лиц и общества в целом через предупреждение появления чрезвычайных ситуаций.

Также в указанные периоды существенно усиливались меры ответственности за различные посягательства на государственные институты. Согласно Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., впервые в отечественной правотворческой практике одним из отягчающих обстоятельств совершения преступления была признана угроза посягательства на безопасность государства (п. 8 ст. 135 Уложения [41]). Кроме того, детализировались составы таких уголовных преступлений, как бунт, восстание, заговор, направленный против государства, посягательство на государственный суверенитет и государственная измена.

Как известно, конец XIX в. – начало XX века в отечественной истории характеризуется нарастанием революционной активности, попытками государство противостоять внутренней угрозе и внешним факторам, способствующим её разрастанию. Главную роль в противодействии такой угрозе играла специальная служба именованная Царской охранкой (полицейская, агентурно-оперативная деятельность). Кроме того, предпринимались меры по задействию таможенных органов, военно-морского флота в противодействии финансированию и ввозу запрещённой литературы из-за рубежа [28, с. 311]. Стоит отметить и правотворчество в

сфере обеспечения правового режима национальной безопасности. В частности, это Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г., согласно которого на отдельных территориях вводился режим особо охраняемых местностей, на территории которых запрещалось проведение собраний и митингов, устанавливался упрощённый порядок рассмотрения дел о правонарушениях и вводились прочие ограничения. Кроме того, устанавливался правовой режим военного положения (Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении от 18.06.1892 года) [22]. Дальнейшее совершенствование мер юридической ответственности за посягательство на национальную безопасность имело место и в Уголовном уложении 1903 года [19, с. 102]. Санкции за антигосударственные преступления были ужесточены в период Первой мировой войны [2].

При этом анализ дореволюционного исторического периода показывает, что примеры коллегиальных или совещательных органов исключительным предметом ведения которых были бы вопросы государственной (национальной) безопасности, отсутствовали [2].

Далее рассмотрим советской период развития нашего государства. Отмечается, что «советский этап развития правового регулирования национальной безопасности в России идеологически базировался на ленинской теории социалистической революции, в соответствии с которой основная угроза для первого в мире социалистического государства состояла в сохраняющемся капиталистическом окружении. В результате внешняя политика в сфере международной безопасности определялась тезисом о враждебности западных держав Советскому Союзу и необходимости использовать их противоречия в целях собственной государственной безопасности» [49, с. 17-18]. Вместе с тем, кроме внешнего врага существовал и враг «внутренний». Этот враг на идеологическом уровне противопоставлялся не государству как таковому, а господствующему в нём

классу – классу трудящихся. Это всевозможные капиталистические и буржуазные элементы, идеологические противники советской власти и т.п.

Анализ первых советских конституций, а именно, Конституции РСФСР 1918 г. [14] и Конституции РСФСР от 11 мая 1925 г. [15], показывает, что основным фактором обеспечения государственной безопасности выступала защита от военной угрозы и классовая борьба. На всех без исключения трудящихся граждан возлагалась обязанность по защите социалистического Отечества с оружием в руках.

Термин «государственная безопасность» был включён в «сталинскую» Конституцию СССР 1936 года и с того времени начал употребляться в официальных актах органов советского государства [17]. Система правовых и организационных мер обеспечения государственной безопасности во многом была усовершенствована в период Великой Отечественной войны, что выразилось в принятии ряда специальных нормативных актов, введенных в особом (чрезвычайном) порядке [46], [44]. Конституция СССР 1977 года также провозглашала защиту Отечества как основную обязанность государства и всех его граждан [16]. В обозначенный период также отсутствует практика создания постоянно действующих коллективных органов по вопросам обеспечения государственной (национальной) безопасности. Наоборот, по различным свидетельствам и данным, наблюдалась постоянная борьба и соперничество между различными военными и силовыми ведомствами.

Далее обратим внимание на завершающий период существования советского государства, который связан с первым опытом появления органа аналогичного действующему в настоящий момент Совбезу РФ. Данный орган был введён в результате принятия в 1990 году масштабных поправок в Конституцию СССР в связи с принятием Закона СССР от 26.12.1990 года «Об изменениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» [6].

Данный орган возглавлялся Президентом СССР, члены Совета безопасности СССР назначались также Президентом СССР, однако с учётом

мнения Совета Федерации и по согласованию с Верховным Советом СССР. Таким образом, данный государственный орган хоть и возглавлялся президентом, однако порядок его формирования предполагал получение согласия высшего органа законодательной власти СССР. Таким образом, Совет Безопасности СССР не являлся органом вспомогательного характера «при» Президенте СССР, поскольку его персональный состав должен быть согласован с высшим законодательным органом государственной власти.

Что касается задач, который был призван решить Совбез СССР, то они заключались в выработке «рекомендаций о проведении в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, по поддержанию государственной, экономической и экологической безопасности, по преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, по обеспечению стабильности и правового порядка в обществе» [6]. Обратим внимание, что среди прочего, в вопросы безопасности была включена экологическая повестка, что, очевидно, связано с имевшей место в 1986 году Чернобыльской катастрофой. Кроме того, обратим внимание, что категория безопасность была дифференцирована на различные виды. В частности, она делилась на государственную, экономическую и экологическую. Кроме того отдельно выделялись задачи обеспечения обороны государства. Анализ общедоступных источников не позволяет установить о результатах работы данного государственного органа, об его участии в разрешении множества возникающих на территории СССР региональных и национальных конфликтов. Вместе с тем, необходимость его создания, была продиктована вышеперечисленными критическими ситуациями, которые во многом возникали на территории СССР [5, с. 12-13].

В сравнении с Совбезом РФ, обратим внимание также на то, что членство в нём не определялось ведомственной принадлежностью лица. Это был своеобразный коллегиальный орган совещательного характера, персональный состав которого не имел постоянных контактов и возможности получения оперативной информации от профильных министерств и ведомств.

Также отсутствует информация о деятельности комиссий и прочих совещательных способов принятия решений в рамках Совбеза СССР.

Далее обратим внимание на Совет Безопасности РСФСР, который был образован в связи с принятием 24.04.1991 года Закона РСФСР «О Президенте РСФСР» [7]. Согласно данному закону, Совбез РСФСР возглавлял Президент РСФСР, при этом, структура, полномочия и порядок формирования которого должны быть определены отдельным законом. Далее, конституционный статус Совет Безопасности РСФСР получил 24.05.1991 г., когда Законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона)» [8] названная норма была инкорпорирована в Основной Закон. При этом, конкретные правовые и организационные основы деятельности Совбеза СССР так и не были приняты. Совбез РСФСР на тот момент оставался государственным органом «на бумаге».

В связи с этим, при Президенте РСФСР 19 июля 1991 г. была сформирована Комиссия по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР.

В результате совместной работы этой комиссии, комитетов Верховного Совета Российской Федерации по безопасности и по законодательству, уже в современной России, был разработан и 5 марта 1992 г. принят Закон Российской Федерации «О безопасности» [9]. В Законе определены статус, состав и порядок формирования Совета Безопасности, его основные задачи и формы деятельности. Данный закон с последующими изменениями просуществовал до 2010 года (до принятия действующего в настоящий момент федерального закона о безопасности).

Отметим, что впервые на законодательном уровне было дано нормативное определение безопасности, как «состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [9]. В целом аналогичное определение безопасности, дано и в действующих на данный момент нормативно-правовых актах.

Статус Совбеза РФ определялся в ст. 13 Закона от 05.03.1992 года как конституционный орган, который осуществляет подготовку решений президента РФ в области обеспечения безопасности. Предмет деятельности Совбеза РФ был весьма обширен. Он рассматривал все вопросы внутренней и внешней политики государства по обеспечению всех возможных видов безопасности («стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности» [9]). Кроме того, к предмету ведения Совбеза РФ были отнесены вопросы охраны здоровья, прогнозирование и предотвращение чрезвычайных ситуаций, преодоление их последствий, обеспечение стабильности и правопорядка. Важно отметить, что согласно той же ст. 13 Закон от 05.03.1992 года, Совбез РФ был ответственен перед Верховным советом РФ за состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

В этом положении видится определённое противоречие. С одной стороны, Совбез РФ осуществляет деятельность по подготовке решений президента государства, с другой стороны, он отвечает перед парламентом за результаты политики в сфере обеспечения безопасности, то есть за то, что он не уполномочен осуществлять. В этом противоречии видится воплощение политического противостояния парламента и Президента в первой половине 90-х годов XX столетия, которое в последствии, и привело к кризису 1993 году.

Отмечается, что «в соответствии с действовавшей тогда Конституцией устанавливалась ответственность СБ перед Верховным Советом за состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз (с принятием Конституции 1993 г. эта норма в части ответственности перед парламентом, как противоречащая основополагающему принципу разделения властей, прекратила своё действие)» [18, с. 45-49].

Кроме того, необходимо отметить, принятие и многих других законодательных актов, посвящённых вопросам обеспечения безопасности. Так, в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 1995 г. впервые закреплено понятие национальной безопасности [46]; были приняты также Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» [50], Федеральный закон от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом» [51], Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [35] и др.

28 декабря 2010 г. принят Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности» [52], «в котором существенно уточнены принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, закреплены основные цели международного сотрудничества в данной области, расширены функции Президента РФ в части определения основных направлений государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, принятия мер по защите граждан от противоправных посягательств, противодействия терроризму и экстремизму, к тому же пересмотрены задачи и основные функции Совета безопасности РФ и полномочия Президента РФ по расширению их перечня» [26, с. 14].

Как и в законе 1992 года, Совбез РФ определён в качестве конституционного органа, которые выполняет задачу подготовки решений Президента РФ в сфере 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» [52]. В целом обозначенная функция Совбеза РФ сходна с положениями одноимённого закона 1992 года. Таким образом, основные положения относительно правового статуса и деятельности Совбеза РФ действовавшие на момент принятия закона, сохранились и до настоящего момента.

Развитие дальнейшего правового регулирования деятельности Совбеза РФ связано с принятием федерального закона о стратегическом планировании, согласно которого Совбез РФ играет ведущую роль в вопросах планирования в сфере обеспечения национальной безопасности. Кроме того, вопросы деятельности Совбеза РФ [55], а также его межведомственных комиссий урегулированы Указами президента РФ [38], [40].

В 2015 г. под воздействием новых угроз, возникших перед нашей страной в международной сфере, была принята новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [29]. Отмечается, что «в ней определены национальные интересы и стратегические национальные приоритеты России, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности страны и обеспечение ее устойчивого развития на долгосрочную перспективу» [29].

Нормы федерального закона 2010 года, регулирующие статус и деятельность Совбеза РФ до настоящего времени практически не претерпели изменений.

Так, в 2020 году в ст. 13 Федерального закона «О безопасности», были внесены изменения согласно которых задачей Совбеза РФ теперь является не подготовка принятия решений президента РФ а содействие последнему в реализации его полномочий [56]. Фактически, правовой статус Совбеза РФ был уточнён и значительно расширен. «Решения» Президента РФ (принятие нормативных и индивидуальных правовых актов, кадровые решения и т.п.) является более узким термином, чем «содействие в реализации полномочий». Содействие предполагает под собой, фактически неограниченный спектр деятельности и предмет компетенции органа, который ограничен только вопросами безопасности

Этим же федеральным законом от 09.11.2020 были уточнены отдельные функции Совбеза РФ. В частности. В п. 1 ч. 2 ст. 14 были внесены изменения, в результате чего функция «рассмотрения вопросов обеспечения безопасности» была заменена на функцию «обеспечения национальных

интересов и безопасности личности, общества и государства ...». Таким образом, на Совбез РФ, среди прочего, возлагается персональная ответственность за результативность его деятельности, поскольку ранее их функция заключалась в простом рассмотрении вопросов, а в настоящий момент именно в обеспечении национальных интересов в указанных сферах.

Кроме того, в результате принятия Федерального закона от 06.02.2020 г. № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О безопасности» [56] был изменён состав Совбеза. Введена должность заместителя Председателя Совбеза, определён порядок его назначения на должность, требования к этой должности.

В подведение итогов написания данного параграфа, отметим что вопросы обеспечения национальной безопасности были предметом постоянного внимания со стороны государства. Изначально это выражалось в установлении повышенных мер юридической ответственности за преступные посягательства угрожающие государственной власти, общественной безопасности [25, с. 10-11]. В последствии, в период XVII-XIX веков государство предметно занималось вопросами обеспечения собственной государственной безопасности, защите как от внутренних, так и от внешних угроз. Впервые коллегиальный орган с функциями в сфере обеспечения безопасности был образован в 1990 году в СССР. Он носил коллегиальный характер, его решения носили рекомендательный характер, были призваны оказывать содействие Президенту СССР в принятии решений в сфере обороны и безопасности. При этом, данный орган был подотчётен Верховному Совету СССР. Практически аналогичный по своим функциями и статусу Совет Безопасности был образован в 1992 году уже в современной России. Он также был призван оказывать содействие Президенту РФ в реализации его полномочий в сфере безопасности, и был подотчётен парламенту. В последнем выражались противоречия, нарастающие между парламентом и президентом, что было одной из причин кризиса 1993 года. Правило подотчётности Совбеза РФ парламенту как нарушающее принципа разделения и независимости

ветвей государственной власти была устранена с принятием Конституции 1993 года.

В результате постепенной эволюции государственной политики в сфере обеспечения безопасности был принят действующий в настоящий момент Федеральный закон от 28.12.2010г. № 390-ФЗ «О безопасности», которым определён правовой статус данного органа в современных условиях. Главной особенностью является то, что в настоящее время Совбез РФ не только осуществляет подготовку решений президента РФ, но и в целом, оказывает ему содействие в реализации его конституционных полномочий в сфере обеспечения национальных интересов и безопасности.

1.2 Место и роль Совета Безопасности Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности государства

В первую очередь, необходимо определить понятие «национальной безопасности» нашего государства.

Согласно пп. 1 п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации утверждённой Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400, национальная безопасность РФ представляет собой «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [40].

Таким образом, действующий нормативны подход связан с пониманием безопасности как определённого «состояния» личности, общества и государства, которое характеризуется свойствами защищённости от угроз внешнего и внутреннего характера. Одновременно с этим, состояние защищённости должно предполагать соблюдение нескольких условий:

наличие гражданских прав и свобод, их практическая реализация, гражданский мир (что по существу является равноценным отсутствию предпосылок для гражданской войны и гражданского противостояния), независимость, территориальная целостность государства, а также его социально-экономическое развитие. Исходя из последнего условия обеспечения состояния защищённости, последнее заключается не только в защищённости того, что уже достигнуто на данный момент, но и в перспективах, возможностях дальнейшего развития. Защищается не только определённая ценность от угроз безопасности, но и возможность её развития и дальнейшего совершенствования. Это положение, как представляется, носит важный идеологический характер, поскольку настраивает государственную политику не только на цель сохранения (обеспечение безопасности) достигнутого, но и на цель обеспечения дальнейшего развития.

Обратим внимание на варианты понимания национальной безопасности, которые предлагаются учёными. С.Ю. Чапчиков рассматривая концептуальные вопросы обеспечения национальной безопасности определил последнюю как «социально-правовое состояние, включающее в себя совокупность условий и факторов, позволяющих эффективно реагировать на возникновение жизненно важных внутренних и внешних угроз личности, обществу и государству, что обеспечивает их защищенность от негативного воздействия» [58, с. 12-13]. В качестве видов безопасности определены военная, государственная, общественная, экономическая, экологическая, информационная, транспортная и энергетическая [59, с. 12].

В.М. Редкоус определяет национальную безопасность как «защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, достигаемая применением системы мер политического, экономического, организационного, правового, военного, идеологического и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, обеспечивающая их устойчивое-прогрессивное развитие» [29, с. 12]. Отличием данного

определения от нормативного подхода является то, что термин национальные интересы заменён на термин «жизненно важные» интересы. Представляется, что национальные интересы (то есть интересы присущее всей нации, народу в целом) должны являться для него жизненно важными. В прямом понимании «жизненно важный» это тот, который важен для жизни, без которого «жизнь не возможна». Кроме того, в предлагаемом определении делается акцент на содержании системы мер, которые предпринимаются для достижения состояния безопасности и защищённости жизненно важных интересов.

В.М. Редкоус также предлагает определение государственной безопасности, которая определяется через категорию защищённости государственного суверенитета и конституционного строя от внешних и внутренних угроз [29, с. 12].

Т.В. Кикоть-Глуходедова в проведённом сравнительно-правовом исследовании обеспечения национальной безопасности в России, США и в государствах Европы, выделяет следующие виды национальной безопасности в зависимости от различных сфер: «военной безопасности, политической безопасности, экономической безопасности, информационной безопасности, экологической безопасности, продовольственной безопасности и других, а также показ их соотношения с родовым понятием «национальная безопасность» и ее составными частями — государственной безопасностью, общественной безопасностью, безопасностью личности» [10, с. 14].

Ф.Н. Удычак предлагает дополнить действующую концепцию национальной безопасности категорией «сфера интересов» и «национальная идеология». Такое предложение обосновывается тем, что в настоящий момент на законодательном уровне отмечается только формальный структурный аспект национальной безопасности, в то время как на внешней арене государство (нация) проявляет себя через сферу собственных интересов и своего идеологического наполнения [34, с. 15-16].

Совбез РФ оказывая содействие Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий в сфере обеспечения национальной

безопасности, принимает опосредованное участие в обеспечении национальной безопасности. В.М. Редкоус определяет обеспечение национальной безопасности как «деятельность установленного круга субъектов, обладающих реальными возможностями (полномочиями, ресурсами) защитить жизненно важные интересы личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз путем применением системы мер политического, экономического, организационного, правового, военного, идеологического и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства в конкретноисторических условиях развития государства и общества» [29, с. 18]. Таким образом, обеспечение национальной безопасности предлагается понимать в качестве деятельности субъектов, которые наделены компетенцией в сфере обеспечения национальной безопасности (в целом или в отдельных сферах общественных отношений).

Ф.Н. Удычак предлагает определение государственно-правового механизма обеспечения национальной безопасности, который определяется как система «государственных институтов последовательно организованных, действующих поэтапно и на основе официальных нормативных установок осуществляющих деятельность по поддержанию правовых и институциональных механизмов, ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам» [34, с. 18]. В данном определении обращает на себя внимание наличие в механизме обеспечения национальной безопасности признаков системности, последовательности в осуществлении деятельности. Системность и последовательно, как представляется, должны предполагать под собой ещё и согласованность а также координацию. Ситуация, когда различные субъекты обеспечения национальной безопасности действуют изолированно, каждый в пределах своей компетенции и при этом достигается желаемый результат, выглядит чрезмерно идеалистичной. Для того, чтобы деятельность разрозненных субъектов приводила к желаемому результату необходима её

координация и согласованность. Поэтому два обозначенных принципа должны быть в определении государственно-правового механизма обеспечения национальной безопасности. Кроме того, деятельность различных субъектов для достижения единой цели (результата) будет являться консолидацией усилий и ресурсов таких субъектов.

В этой связи отметим, что основным субъектом на которого возложена обязанность обеспечивать национальную безопасность является Президент. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ, Президент является главой государства, гарантом конституции, прав и свобод человека и гражданина. На Президента возложена обязанность по обеспечению суверенитета, независимости Российской Федерации, государственной целостности, по согласованию и взаимодействию деятельности органов государственной власти.

Согласно п. «ж» ст. 83 Конституции РФ [13], Президент «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации - конституционный орган, который рассматривает вопросы внутренней и внешней политики России в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы всех видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования и предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка. Совет Безопасности ответственен перед законодателем за состояние защищенности жизненно-важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Совет Безопасности Российской Федерации осуществляет корректировку стратегических направлений, осуществляя координацию по результатам постоянного мониторинга ситуации «с учетом изменений, оказывающих существенное влияние на состояние национальной безопасности» [57, с. 44].

Более предметно компетенция Президента РФ в сфере безопасности определена в ст. 8 Федерального закона от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». Согласно данной нормы, «общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет

Президент Российской Федерации, который: определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности; утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности; формирует и возглавляет Совет Безопасности; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет; в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [44], вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения; принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации: решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму; решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты: информации и государственной тайны; населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами» [1, с. 42].

Учитывая то, что Совет Безопасности РФ (СБ РФ) является органом призванным содействовать Президенту в реализации его полномочий, в т.ч. перечисленных выше, фактически к сфере деятельности СБ РФ относятся и все вышеперечисленные вопросы.

Указом Президента РФ от 6 мая 2011 года № 590 утверждено Положение о Совете безопасности [36], а также ряд обеспечивающих его деятельность правовых актов: Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности

Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере, Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности и др.

Вопросы полномочий различных органов государственной власти федерального, регионального уровня, а также муниципальных урегулированы в главе второй Федерального закона «О безопасности». Анализ структуры данной главы показывает, что органы обеспечения безопасности делятся на: Президента РФ, Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов федерации и муниципальные органы. При этом, предметно компетенция в сфере обеспечения безопасности урегулирована только в отношении президента, правительства и палат Федерального Собрания РФ. В отношении федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации и муниципальных органов в ст. ст. 11 и 12 указанного федерального закона указывается, что их компетенция в сфере обеспечения национальной безопасности определяется федеральным, региональным и муниципальным законодательством соответственно.

Полномочия палата Федерального Собрания РФ (ФС РФ) в сфере обеспечения безопасности определены в ст. 9 Федерального закона «О безопасности». К его компетенции отнесено рассмотрения принятых Государственной Думой РФ федеральных законов в соответствующей сфере, утверждает указ Президента о введение чрезвычайного положения. Отдельно следует отметить компетенцию указанную в п. 3 ч. 1 ст. 9 указанного Федерального закона, согласно которого, ФС РФ «проводит консультации по предложенным Президентом кандидатам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти ведающими вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности» [52].

Кроме того, в ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О безопасности» указывается о компетенции Государственной Думы по принятию федеральных законов в сфере обеспечения безопасности.

Полномочия правительства РФ в сфере обеспечения безопасности определены в ст. 10 Федерального закона «О безопасности». Такая компетенция заключается в участии в определении основных направлений государственной политики в области безопасности, формирует федеральные целевые программы связанные с обеспечением безопасности и обеспечивает их реализацию, определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности (тех, руководство которыми осуществляется Правительством); организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации, муниципальных органов средствами и ресурсами необходимыми для выполнения задач в сфере обеспечения безопасности, а также осуществляет другие полномочия определённые конституцией и федеральным законодательством.

Кроме того, в рамках своей компетенции вопросы национальной безопасности обеспечиваются такими правоохранительными органами (специальными службами), как Федеральная служба безопасности (ФСБ России), Служба внешней разведки (СВР России), Федеральная служба охраны (ФСО России), Государственная фельдъегерская служба (ГФС России). Коротко охарактеризуем их правовое положение и роль в механизме обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [47] ФСБ России представлена как «единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации» [47]. Согласно ст. 8 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» устанавливает, что деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется

«по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность; борьба с терроризмом; борьба с преступностью; разведывательная деятельность; пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности» [47].

Согласно ст.1 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» [48], «Внешняя разведка Российской Федерации как совокупность специально создаваемых государством органов - органов внешней разведки Российской Федерации - является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных настоящим Федеральным законом методов и средств» [48]. Субъектами, реализующими компетенцию в сфере внешней разведки, выступают Служба внешней разведки, Министерство обороны РФ. Главная задача внешней разведки заключается в обеспечении Президента, Федерального собрания и Правительства РФ разведывательной информацией, которая необходима для принятия последними важных государственных решений, обеспечение условий для успешной реализации политики государства в сфере обеспечения её безопасности, содействие экономическому, научно-техническому прогрессу, обеспечению безопасности России в военно-технической сфере.

Федеральная фельдъегерская служба в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» [45], «федеральная фельдъегерская связь в РФ обеспечивается федеральным органом исполнительной власти в области фельдъегерской связи, который является составной частью сил и средств обеспечения безопасности РФ и действует в интересах законодательной, исполнительной и судебной власти РФ, а также в целях защиты государственных интересов РФ. Специальным органом, осуществляющим указанные функции является Государственная фельдъегерская служба России (ГФС), руководство деятельностью которой осуществляет Президент РФ»

[45]. Важность и значимость ГФС заключается в обеспечении сохранности, режима секретности передаваемой информации, надёжности каналов связи и обмена информацией между государственными органами.

Кроме того, важное значение в сфере обеспечения национальной безопасности имеет деятельность государственной службы охраны. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» [49], «государственная охрана - функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер» [49]. Объектами охраны выступают лица, занимающие высшие государственные должности в РФ, в т.ч. Президент государства.

Кроме того, полномочия в сфере обеспечения национальной безопасности реализуются и другими государственными органами. В целом, необходимо отметить, что каждый из них осуществляет реализацию государственной политики в своих специально определённых сферах общественной жизни.

Как отмечает В.В. Толстых, «Совет Безопасности Российской Федерации за прошедшие годы доказал свою значимость, внес существенный вклад в выработку стратегии развития России, создание условий для реализации функции Президента Российской Федерации по управлению государством, формированию внутренней и внешней политики, сохранению суверенитета и территориальной целостности страны, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан. Все это говорит о том, что та правовая основа деятельности, которая была заложена в начале 90-х годов, сегодня позволила Совету Безопасности Российской Федерации стать тем важным инструментом реализации долгосрочной стратегической линии развития страны и обеспечения ее

национальных интересов в общей системе институтов национальной безопасности страны» [33, с. 8-9].

Представляется, что роль и место Совбеза РФ в системе обеспечения национальной безопасности государства заключается в обеспечении деятельности Президента РФ как гаранта Конституции и конституционного строя государства, в части реализации полномочий в сфере обеспечения национальной безопасности. Роль и значение в этом процессе Совбеза РФ трудно переоценить. Президент РФ будучи единоличным органом не может и не способен систематизировать и обрабатывать все потоки информации, на основании которых должны приниматься соответствующие решения. Совбез РФ будучи наделённым компетенцией и возможностями по проведению анализа такой информации, по её сбору и оперативному получению, по консультации с различными специалистами, а также представителями отдельных ведомств, в значительной степени расширяет возможности Президента по принятию наиболее обоснованных и быстрых решений во всех сферах, связанных с обеспечением национальной безопасности государства.

Необходимость взаимодействия Совбеза РФ с другими органами государственной власти, министерствами и ведомствами каждое из которых осуществляет формирование и реализацию государственной политики в определённой сфере, предоставляет Совбезу роль координатора такой деятельности, что позволяет в рамках предусмотренных форм деятельности Совбеза осуществлять координацию и консолидацию усилий различных государственных органов, министерств и ведомств для достижения цели обеспечения национальной безопасности.

Глава 2 Правовые основы деятельности Совет Безопасности Российской Федерации

2.1 Функции и задачи Совета Безопасности Российской Федерации

В первую очередь, обратим внимание на понимание терминов «задачи» и «функции» с точки зрения права, как категории, характеризующие правовой статус органов государственной власти. Содержание обозначенных терминов в Федеральном законе о безопасности не определены, что является вполне закономерным, поскольку данные термины имеют общеправовое значение, употребляются во многих нормативно-правовых актах характеризующих компетенцию различных субъектов (как правило, органов государственной власти, министерств и ведомств).

Термин «задачи» связан с необходимостью решения конкретной проблемы, достижения конкретного результата. Задачи более конкретизированы в отличие от функций и в большей степени ориентированы на результат. В отличие от задач, функции являются функциональной характеристикой того или иного субъекта, они определяют то, какую роль он играет в достижении целей, которые стоят перед системой. Иными словами, функции определяют роль субъекта в системе в целом, его место и значение.

Основные задачи и функции Совета безопасности РФ (далее - СБ РФ) закреплены законодательно в ст. 14 Федерального закона о безопасности.

Согласно п.п. 1-6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона о безопасности, к задачам СБ относятся следующие:

«1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации: а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности;

б) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности» [52].

Прежде чем рассмотреть каждую из обозначенных задач, обратим внимание на общие положения. Перечень перечисленных задач ещё раз позволяет утверждать о вспомогательной роли СБ РФ, поскольку все они по большому счёту необходимы для содействия Президенту РФ в принятии решений или иных мер, связанных с обеспечением безопасности. Об этом, в частности, свидетельствуют как задачи общего характера, а именно «создание условий» для реализации Президентом своих полномочий в сфере безопасности, так и задачи конкретно-определённого характера, например, подготовка предложений. Обращает на себя внимание также, что часть задач СБ РФ заключается во взаимодействии с другими государственными органами, министерствами и ведомствами, в целях необходимой координации между ними, а также в оценке их эффективности в контексте выполнения возложенных на них задач, связанных с обеспечением безопасности. Выполнение данных задач фактически «делегировано» от Президента в адрес СБ РФ, поскольку именно Президенту подчинена вся ветвь органов исполнительной власти. При этом, контрольные полномочия, полномочия по

организации взаимодействия органов исполнительной власти в вопросах обеспечения государственной безопасности, остаются и у Президента. Последний может их осуществлять вне зависимости от реализации соответствующих полномочий СБ РФ. Кроме того, необходимо отметить и контрольную задачу, связанную с контролем за реализацией государственной политики в сфере безопасности.

Группа задач, связанных с подготовкой решений Президента РФ обусловлена необходимостью соответствия таких решений, требованиям мотивированности, политической, экономической, военной целесообразности, научной и иной обоснованности, просчёта эффекта принятия данных решений как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Необходимость решения подобного рода аналитических задач и является одной из причин существования такого органа в сфере безопасности, как СБ РФ. Кроме того, аналитическая функция, важна в аспекте выявления угроз безопасности, как уже существующих, так и потенциальных, для разработки и внедрения упреждающих решений в данном направлении.

Таким образом, в целом, необходимо отметить, что СБ РФ не орган принятия решений, он является органом, обеспечивающим принятие решений, органом анализа и прогнозирования. Фактически СБ РФ одолжен систематически, на постоянной основе аккумулировать, систематизировать информацию, относящуюся к сфере безопасности государства, проводить её анализ, на основе которого выявлять необходимые факторы, осуществлять прогноз, делать соответствующие выводы и предлагать Президенту РФ принимать те или иные решения. Кроме того, действующий правовой статус СБ РФ не исключает ситуации, когда он будет действовать в определённом направлении или по определённому вопросу связанным с безопасностью по соответствующему поручению Президента. Второй спектр задач, решаемых СБ РФ, как уже указывалось, связан с полномочиями по организации взаимодействия между органами исполнительной власти по реализации их

полномочий в сфере обеспечения безопасности и по осуществлению контроля за реализацией решений, принятых в сфере обеспечения безопасности.

Отметим также, что наличие задач у государственного органа предполагает под собой необходимость их решения, то есть достижения определённого результата. Любой результат в практике государственного управления должен и может быть «измерен». Это эффект, который должен быть достигнут, который прогнозируется достигнуть в ходе решения задачи, это конкретное состояние общественных отношений и т.п. Поэтому важно понимать, что оценка эффективности деятельности СБ РФ должна основываться на степени выполнения возложенных на него задач и на том эффекте, который оказывается на необходимость достижения главной цели – обеспечении национальной безопасности. Актуальным для анализа деятельности СБ РФ также является и определение критериев эффективности его деятельности. В общем понимании, эффективность - это не только результативность, но и соотношение затраченных ресурсов на решение задач (временных, человеческих, материальных) и полученного от этого результата. Более подробней вопросы эффективности и результативности деятельности СБ РФ будут рассмотрены в следующих разделах настоящего исследования, посвящённых организации деятельности СБ РФ.

Далее обратимся к законодательно регламентированным функциям СБ РФ. Последние закреплены в ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности. Прежде чем перейти к рассмотрению функций СБ РФ, обратим внимание на ч. 3 ст. 14 Федерального закона о безопасности, согласно которой Президент наделён полномочиями по возложению на СБ РФ дополнительных задач и функций собственными нормативно-правовыми актами.

Рассмотрим функцию, изложенную в п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности. Данный пункт изложен довольно объёмно, поэтому охарактеризовать все выполняемые в нём функции при помощи одного термина, проблематично. В целом же, в данном пункте идёт речь «о

рассмотрении» различных вопросов, которые тем или иным образом связаны с обеспечением безопасности и другими направлениями.

Обратим внимание, что в 2020 году данный пункт был откорректирован законодателем в связи с принятием Федерального закона от 20.11.2020 № 365-ФЗ [56]. Содержание изменений заключается в том, что фраза «рассмотрение вопросов по обеспечению безопасности» была заменена на следующий фрагмент: «рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, 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» [56]. Оставшаяся часть пункта осталась без изменений в следующем виде: «а также касающихся организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, международного сотрудничества в области обеспечения безопасности» [56].

Отметим, что само название функции «рассмотрение вопросов» выглядит довольно неопределённо и не содержательно. В частности, не вполне ясно, какие решения могут приниматься по результатам «рассмотрения вопросов», в чём заключается такое рассмотрение вопросов, какова его цель и т.п. Представляется, что в данном случае идёт речь о функции общего характера, для которой конкретизация является лишней. Задача законодателя в данном случае наделить СБ РФ широкими полномочиями в сфере обеспечения национальной безопасности, которые позволят ему в изменяющейся обстановке гибко реагировать самостоятельно определения способ «решения вопроса» и задачи, которые должны решаться в рамках выполнения данной функции в той или иной сфере обеспечения национальной безопасности. Такая широкая не конкретизированная функция позволяет также выполнять любые полученные от Президента РФ поручения в сфере

национальной безопасности, самостоятельно инициировать любые формы взаимодействия с органами государственной власти, министерствами и ведомствами, а также общественными объединениями (представителями общества).

Анализ данного пункта позволяет выделить следующие группы сфер рассмотрение вопросов в которых является функцией СБ РФ:

- вопросы обеспечения национальных интересов и безопасности (сферы безопасности национальных интересов, сфера обеспечения безопасности личности, общества и государства, сфера обеспечения безопасности мира и согласия в стране; сфера охраны суверенитета государства, её независимости и государственной целостности, вопросы предотвращения внутренних и внешних угроз (не конкретизировано каких именно угроз, однако, представляется, что угроз национальной безопасности, угроз территориальной целостности и т.п.), вопросы пресечения действий, направленных на отчуждение части территории РФ, а также призывов к таким действиям. Представляется, что все перечисленные сферы возможного «рассмотрения вопросов» в целом относятся к таким категориям, как «безопасность», «национальная безопасность», «суверенитет, независимость и территориальная целостность»;
- вопросы организации обороны, вопросов военного строительства, вопросов оборонного производства, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. В данном случае имеет место оборонная сфера в целом (обеспечение обороны) и вопросы международного сотрудничества, которые касаются не только обеспечения обороны, но и научно-технического сотрудничества;
- вопросы международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности. Спектр данных вопросов заключается в целом в

решении вопроса установления мира в условиях обеспечения и защиты национальных интересов нашего государства.

Отметим, что в целом группа сфер, которые перечисляются в первой группе рассматриваемых вопросов, выглядит «громоздко» и неопределённо, часть используемых категорий дублирует друг друга. Представляется, что данный «блок» вопросов допустимо изложить в следующей редакции: «рассматривает вопросы, которые касаются обеспечения национальной безопасности, безопасности личности, общества и государства, обеспечение суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации».

Рассмотрим другие группы функций. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, СБ РФ выполняет функцию анализа информации «о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина» [56]. Таким образом, вторую рассматриваемую нами функцию СБ РФ можно охарактеризовать как функцию анализа информации о ходе реализации государственной политики. Обратим внимание, что речь идёт не только и не сколько о политике, связанной с обеспечением безопасности, но и акцентировано внимание на других сферах осуществления внутренней государственной политики, а именно на социально-экономическом направлении, в отечественной экономике в целом, на соблюдение прав и свобод человека и гражданина в целом. Обратим внимание, что перечисленные сферы (социально-экономическая и экономическая) в большей степени относятся к внутренней сфере государства. Соответственно, речь идёт о проведении анализа как результатов такой политики, так и прогнозирование её последствий.

Функция анализа имеет важное значение и, как правило, требует применения специальных, квалифицированных знаний. В условиях ускорения социально-экономических и политических процессов, вызванных

повсеместным развитием сети «Интернет», новых форм коммуникации, количество показателей, которые требуют анализа (то есть, объём данных), стремительно увеличивается. Среди прочего, это означает необходимость внедрения и использования технологий, связанных со сбором, хранением и обработкой больших массивов данных. Возможность применения в направлении собирания, обработки и анализа большого массива данных современных достижений науки и техники, прежде всего в цифровой среде, представляется одним из перспективных направлений совершенствования данной функции ЦБ РФ.

Обратим внимание на следующий аспект. Выше нами предлагались изменения в п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, в связи с излишней перенасыщенностью терминами, которые по содержанию и смысловой нагрузке во многом дублировали друг друга. При этом, в п. 2 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, как мы можем наблюдать, содержится только формулировка анализа информации в сфере безопасности. Термин «сфера безопасности» многогранен и обширен, он, безусловно, включает в себя и вопросы обеспечения национальных интересов, вопросы территориальной целостности, суверенитета и независимости государства и прочие сферы, которые законодатель перечислил в п. 1 ч. 2 ст. 14 указанного федерального закона. Данное обстоятельство также указывает на возможность более лаконичного и чёткого изложения правовой нормы без потери её смысла и содержания.

Обратим внимание на другие функции СБ РФ. Согласно п.п. 3-8 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, СБ РФ выполняет следующие функции:

«3) разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;

6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности» [52].

Первый блок функций касается вопросов стратегического планирования в сфере обеспечения безопасности. Обращает на себя внимание, что в п. 3 ч. 2 ст. 14 Федерального закона речь идёт именно о стратегии национальной безопасности, а в п. 4 уже о безопасности в целом. Согласно ст. 1 Федерального закона о безопасности, употребляемые в нём термины «национальная безопасность» и «безопасность» являются равнозначными. При этом, национальная безопасность (она же безопасность) является общим понятием, объединяющим в себе различные виды безопасности, такие как безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности и т.п. В этом контексте рассмотренные выше п.п. 3 и 4 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности противоречат друг другу. Кроме того, содержание фразы «разработка и уточнение» (п. 3) в отношении стратегии национальной безопасности и «осуществление стратегического планирования» (п. 4) по сути, также несут в себе одинаковый смысл. Представляется, что данные пункты могут быть объединены в один без потери смысла и содержания.

В п.п. 6 и 7 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, указывается на нормотворческие (подготовка проектов НПА), контрольные (в отношении органов исполнительной власти и по вопросам исполнения им задач

обеспечения безопасности), и программные (подготовка, разработка федеральных программ) функции СБ РФ.

Важно также отметить функцию организации научных исследований по данным связанным с национальной безопасностью. Научность как часть обоснованности и целесообразности принятия решений в сфере национальной безопасности имеет важное значение для качества и результативности выполнения функций СБ РФ а также решаемых им задач.

В результате проведенного исследования, разработаны предложения по совершенствованию отдельных законодательных положений связанных с деятельностью СБ РФ.

Так, установлено, что законодательное изложение в п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, функции «рассмотрения вопросов», в части перечисления сфер таких вопросов, требует уточнение. Способ их изложения чрезмерно «громоздкий», большая часть изложенных в этом пункте категорий дублирует друг друга. В таком перечислении теряется смысл и размывается значение задачи, стоящей перед СБ РФ. Таким образом, предлагается следующая редакция п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности:

«1) рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности, безопасности личности, общества и государства, обеспечение суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации; вопросов организации обороны, вопросов военного строительства, вопросов оборонного производства, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами; вопросов международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности. Спектр данных вопросов заключается в целом в решении вопроса установления мира в условиях обеспечения и защиты национальных интересов нашего государства».

Задачи представляют собой направления деятельности СБ РФ, решение которых должно привести к желаемому конечному результату – оказание необходимого содействия Президенту РФ в реализации полномочий по

обеспечению национальной безопасности. Вместе с тем воздействие СБ РФ на состояние национальной безопасности является не только косвенным (опосредованным), но и прямым, поскольку СБ РФ, выполняет задачи и функции, влияющие напрямую на данный объект. Это, прежде всего, функции координации, организации взаимодействия, функции контроля за органами исполнительной власти в части реализации последними задач, связанных с обеспечением национальной безопасности. Функции, в отличие от задач, определяет предназначение субъекта внутри системы. В связи с этим, функции СБ РФ — это то предназначение, которое он исполняет в рамках системы обеспечения национальной безопасности. Функции и задачи взаимосвязаны друг с другом, достижение задач осуществляется только в процессе реализации соответствующих функций СБ РФ.

2.2 Состав Совета Безопасности Российской Федерации

Состав СБ РФ урегулирован в ст. 15 Федерального закона о безопасности. Согласно ч. 1 указанного закона, «в состав Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации; Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Заместитель Председателя Совета Безопасности); Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Секретарь Совета Безопасности); постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности» [52].

Существуют должности постоянных членов СБ РФ. Они определяются президентом РФ. Вместе с тем в силу закона, а именно ч. 2 ст. 15 Федерального закона о безопасности, к таким относятся Секретарь и заместитель Председателя СБ РФ. Процитируем ч. 2 ст. 15 указанного закона: «постоянные члены Совета Безопасности входят в состав Совета Безопасности по должности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Заместитель Председателя Совета Безопасности и Секретарь Совета Безопасности входят в число постоянных членов Совета Безопасности» [52].

Компетенция Заместителя Председателя СБ РФ определена в ч. 3 ст. 15 Федерального закона о безопасности, согласно которой, «заместитель Председателя Совета Безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации. Полномочия Заместителя Председателя Совета Безопасности определяются Президентом Российской Федерации. Заместитель Председателя Совета Безопасности обязан сообщать в порядке, предусмотренном указами Президента Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта» [37]. Вопросы разрешения конфликтов интересов в настоящий момент, урегулированы Указом Президента РФ от 22 .12.015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» [37].

Все без исключения члены СБ РФ назначаются Президентом РФ согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона о безопасности. Отметим, что в предыдущих разделах настоящего исследования мы указывали, что первая отечественная модель обеспечения национальной безопасности в части СБ РФ предполагала формирование его состава Президентом РФ с утверждением отдельных членов парламентом. Таким образом, орган оказывающий содействие Президенту РФ в вопросах обеспечения безопасности государства (то есть в исполнении этой части его полномочий), формировался с участием органа представляющего другую ветвь власти – парламента). Такая ситуация

представлялась в корне неверной и в настоящее время изменена. Президент РФ наделён правом самостоятельного формирования персонального состава СБ РФ как вспомогательного органа для реализации своих полномочий в сфере национальной безопасности.

Согласно ч. 5 ст. 15 Федерального закона о безопасности, «члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса» [52].

Для должностей членов СБ РФ установлены определённые ограничения и запреты. Так, согласно, ч. 6 ст. 15 Федерального закона о безопасности, «заместителем Председателя Совета Безопасности, Секретарем Совета Безопасности, постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства» [52].

Отметим, что в ч. 6 ст. 15 указанного Федерального закона в 2020 году с принятием Федерального закона № 65-ФЗ от 20.11.2020 года [53] были внесены изменения, которые касались уточнения к иностранной государственной принадлежности. Ранее в тексте нормы содержался только термин «гражданство». С указанного момента он дополнен и термином «подданство». Необходимость таких изменений обусловлена особенностями терминологии, используемой отдельными иностранными государствами для обозначения своей правовой связи со своими гражданами (подданными).

Кроме того тем же Федеральным законом № 365-ФЗ от 20.11.2020 года ст. 15 Федерального закона о безопасности дополнена ч. 7 следующего содержания: «заместителю Председателя Совета Безопасности, Секретарю Совета Безопасности, постоянным членам Совета Безопасности и членам Совета Безопасности в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные

средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» [53]. Отметим, что введение данного запрета согласуется с общим запретом иметь счета и вклады в иностранных банках касающихся всех без исключения высших должностных лиц государственного аппарата.

Компетенция Секретаря СБ РФ отдельно конкретизирована в ст. 16 Федерального закона о безопасности. Так, согласно ч. 1 указанной нормы, «секретарь Совета Безопасности является должностным лицом, обеспечивающим реализацию возложенных на Совет Безопасности задач и функций» [52]. Обратим внимание, что на секретаря СБ РФ возложена важная организационная функция. Важность правильной и своевременной организации работы СБ РФ обусловлена важностью выполняемых СБ РФ функций и в критические моменты отечественной истории, заседания должны проводиться правильно, чётки и слажено, в условиях, исключающих их срыв, либо признание их итогов неправомерными. В этой связи полномочия Секретаря СБ РФ выделены в отдельную норму.

Согласно ч. 2 ст. 16 Федерального закона о безопасности, «секретарь Совета Безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, которому подчиняется непосредственно» [52]. Согласно ч. 3 ст. 15 указанного федерального закона, полномочия Секретаря определяются непосредственно Президентом РФ. В настоящий момент, такие полномочия определены Указом Президента РФ от 07.03.2020г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» [39].

Согласно Федеральным законом от 05.10.2015 г. № 285-ФЗ статья 16 Федерального закона о безопасности была дополнена ч. 4 следующего содержания: «секретарь Совета Безопасности обязан сообщать в порядке, предусмотренном указами Президента Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов,

а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта» [54].

Учитывая важность и роль Секретаря СБ РФ, рассмотрим его полномочия детальней. Согласно п. 25 Указа Президента РФ от 07.03.2020г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации», Секретарь СБ РФ, выполняет следующие функции:

«а) информирует Президента Российской Федерации о состоянии национальной безопасности;

б) организует подготовку в соответствии с задачами и функциями аппарата Совета Безопасности документов, материалов и предложений по вопросам деятельности Совета Безопасности и представляет их Председателю Совета Безопасности;

в) представляет Президенту Российской Федерации ежегодный доклад о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению, согласованный с Заместителем Председателя Совета Безопасности;

г) организует деятельность рабочих органов Совета Безопасности - межведомственных комиссий Совета Безопасности, временных межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации (далее - научный совет при Совете Безопасности);

д) в целях подготовки заседаний Совета Безопасности и оперативных совещаний Совета Безопасности проводит рабочие совещания с постоянными членами Совета Безопасности, членами Совета Безопасности, иными представителями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также по поручению Президента Российской Федерации выездные совещания;

е) координирует работу федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по

подготовке материалов к заседаниям и оперативным совещаниям Совета Безопасности;

ж) осуществляет контроль за исполнением решений Совета Безопасности, а также контроль деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе с привлечением государственных контрольных и надзорных органов;

з) организует работу по осуществлению стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, по разработке и уточнению стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны, стратегических национальных приоритетов, при необходимости проводит совещания по стратегическому планированию с постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности, а также с иными должностными лицами;

и) участвует в выработке и реализации внешнеполитического курса Российской Федерации;

к) проводит по поручению Президента Российской Федерации мероприятия, направленные на укрепление международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

л) представляет Совету Безопасности предложения по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи с чрезвычайными ситуациями;

м) координирует проведение научно-исследовательских работ, подготовку федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности, а также работу по осуществлению контроля за их реализацией, привлекает для выполнения отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

н) организует рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности;

о) организует подготовку проектов указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности и представляет такие проекты Президенту Российской Федерации;

п) участвует в формировании государственной кадровой политики, политики в области государственной службы в интересах обеспечения национальной безопасности;

р) участвует в заседаниях коллегий, военных советов, в совещаниях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов при рассмотрении ими вопросов обеспечения национальной безопасности;

с) организует проведение экспертизы документов стратегического планирования, проектов решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, а также подготовку соответствующих заключений для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности;

т) запрашивает и получает в установленном порядке от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, от федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, от организаций и должностных лиц материалы, необходимые для осуществления деятельности Совета Безопасности и аппарата Совета Безопасности;

у) выступает с разъяснениями принятых Советом Безопасности решений;

ф) представляет Президенту Российской Федерации: проект положения о Совете Безопасности, согласованный с Заместителем Председателя Совета Безопасности; проект положения об аппарате Совета Безопасности, согласованный с Руководителем Администрации Президента Российской Федерации и Заместителем Председателя Совета Безопасности;

х) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Председателем Совета Безопасности» [39].

Также необходимо отметить, что состав СБ РФ полностью определяется и формируется Президентом РФ, что вполне обосновано, поскольку основным предназначением функционирования СБ РФ выступает содействие Президенту в исполнении последним полномочий по обеспечению национальной безопасности. Ключевыми должностными фигурами СБ РФ выступает Заместитель Председателя СБ РФ (Председателем выступает сам Президент) и Секретарь СБ РФ. Функционал полномочий Секретаря СБ РФ довольно обширен. Фактически он охватывает весь спектр функций СБ РФ как органа. Вместе с тем важно акцентировать внимание на том, что Секретарь СБ РФ своей деятельностью не подменяет сам СБ РФ. Его полномочия по обмену информацией с различными органами государственной власти, координации их деятельности, а также по взаимодействию с Президентом, носят организационный характер.

Глава 3 Организационные основы деятельности Совета Безопасности РФ

3.1 Формы деятельности Совета Безопасности Российской Федерации

Форма деятельности того или иного субъекта представляет собой способ организации деятельности, при помощи которого он выполняет свои функции, решает перед ним поставленные задачи. В свою очередь формы деятельности Совбеза РФ, безусловно, взаимосвязаны с теми задачами и целями, которые он призван решить.

В.В. Толстых отмечает, что «так как безопасность выступает одним из ключевых направлений деятельности государства, то главным предназначением Совета Безопасности Российской Федерации является обеспечение условий для реализации главой государства своих конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, то есть полномочий, предусмотренных соответствующими статьями Конституции Российской Федерации» [33, с. 9-10].

Таким образом, формы деятельности Совбеза РФ должны быть такими, которые способствуют достижению поставленной цели (реализации функции) Совбеза РФ, связанной с созданием условий для реализации Президентом РФ своих полномочий по обеспечению национальной безопасности. Среди прочего, формы деятельности Совбеза РФ должны способствовать реализации задачи в части подготовки решений Президента РФ в сфере безопасности и т.п.

Согласно ст. 13 Федерального закона о безопасности, СБ РФ является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений

Президента Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности.

В связи с этим, «поскольку большинство решений Совета Безопасности Российской Федерации оформляется протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний, которые юридической силы не имеют, то их практическая реализация осуществляется в виде изданий указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации» [33, с. 14].

Таким образом, по мнению В.В. Толстых, «принятые решения Совета выступают в качестве квалифицированного коллегиального мнения специалистов в той или иной области, позволяющие Президенту Российской Федерации выбрать наиболее эффективное и целесообразное решение. Не случайно Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» указывает на то, что решения Совета выступают в качестве оснований для последующих действий главы государства и принятия им решений в пределах компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации» [33, с. 12].

Таким образом, деятельность Совбеза РФ осуществляется в двух основных формах, предусмотренных законом. Это заседание и оперативное совещание. Обратим внимание, что обе формы деятельности Совбеза РФ являются коллективными, то есть на них присутствуют более чем два участника, и, при этом, коллегиальными. Коллегиальность исходит из того, что Совбез РФ выполняет координирующую функцию, пребывающие на оперативном совещании или на заседании представители органов государственной власти или иные лица не находятся в прямом властном подчинении председателя Совбеза РФ (что, однако не отменяет подчинённость часть органов исполнительной власти напрямую Президенту РФ).

Важно отметить, что процедура (порядок) проведения заседаний и оперативных совещаний Совбеза РФ не урегулирован детально даже в

соответствующем указе Президента РФ. С одной стороны, это можно расценить как определённую недоработку, поскольку неясна процедура проведения таких заседаний и совещаний. С другой стороны, возникает вопрос о том, действительно ли необходима детальная регламентации процедуры проведения заседаний и совещаний Совбеза РФ? Как правило, количество участников заседаний или совещаний Совбеза РФ не превышает одного десятка присутствующих. Повестка проведения заседания или совещания также определена заранее. Вопросы очередности выступлений и проведения дискуссий присутствующих на «собрании» могут быть разрешены на начальной стадии проведения заседания или оперативного совещания. Кроме того, отсутствие детально регламентированной процедуры позволяет, при необходимости, проявить определённую гибкость в вопросах организации заседания или совещания, определения круга присутствующих на нём лиц и т.п. Также обращает на себя внимание, что детальная регламентация процедуры проведения коллегиальных форм деятельности, как правило, необходима в том случае, если результаты такой деятельности носят юридически значимый, обязывающий характер, в т.ч., например, могут быть обжалованы в суд, либо вышестоящему должностному лицу. В таком случае возникает необходимость в установлении факта нарушения порядка принятия решения, идентификации такого нарушения как «существенного» (такого которое повлияло на принятое решение) и т.п. Однако, в случае с Совбезом РФ, речь идёт только о подготовке решений Президента РФ, о содействии последнему, но никак не о принятии юридически значимых решений.

В научной литературе имеется утверждение о том, что «вступившие в силу решения Совета Безопасности Российской Федерации обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами» [33, с. 12]. Однако данное утверждение и соответствующее законодательное положение вступает в противоречие с тем, что решения СБ РФ не являются нормативно-правовыми актами. Вместе с тем, учитывая, что СБ РФ выполняет функции координации взаимодействия органов исполнительной власти, контроля за

выполнением данными органами своих функций в сфере обеспечения безопасности, вполне логично и обосновано, что согласованные таким образом действия органом исполнительной власти в ходе деятельности СБ РФ будут носить для них обязательный характер, поскольку будут связаны с выполнением законодательства РФ и нормативно-правовых актов Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности.

В связи с этим, отметим, что обязательный характер решений Совбеза РФ приобретается не за счёт реализации их собственных полномочий, а только за счёт того, что данный орган призван контролировать исполнение решений или поручений Президента РФ и сам по себе не возлагает на подконтрольные субъекты какие-либо обязанности.

Также отмечается, что «в целях подготовки решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации проводит с постоянными членами Совета Безопасности Российской Федерации и членами Совета Безопасности Российской Федерации совещания по стратегическому планированию» [33, с. 12]. Несмотря на то, что совещания предметом которых являются вопросы стратегического планирования законодательно в отдельную форму деятельности Совбеза РФ не выделены, последние обладают определённой спецификой (не сколько нормативной, сколько содержательной). Стратегическое планирование, безусловно, является фундаментальной деятельностью требующей планового, всеобъемлющего подхода, задействования экспертного мнения, требующего научной и практической обоснованности, анализа уже имеющегося опыта стратегического планирования и эффективности его реализации. Таким образом, совещания по стратегическому планированию могут иметь широкий спектр участников и их большую численность. Кроме того, в рамках такого совещания могут происходить секторальные (по отдельным направлениям) дискуссии и

обсуждения. С экспертами в той или иной сфере могут формы взаимодействия могут происходить в рамках консультаций.

Далее обратим внимание на содержание норм Федерального закона о безопасности, которые регулируют формы организации и деятельности СБ РФ. Согласно ч. 1 ст. 17 Федерального закона о безопасности, «деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний» [52].

Согласно ч. 2 ст. 17 Федерального закона о безопасности, «порядок организации и проведения заседаний и совещаний Совета Безопасности определяется Президентом Российской Федерации» [52]. Таким нормативно-правовым актом выступает Указ Президента РФ от 07.03.2020г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации».

Согласно п. 10 данного Указа, «деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. По решению Председателя Совета Безопасности могут проводиться совместные заседания Совета Безопасности и совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» [39]. Таким образом имеет место дополнительная форма деятельности СБ РФ, которая заключается в проведении совместных заседаний с другими органами созданными и действующими при Президенте РФ.

Согласно п. 11 Указа Президента РФ от 07.03.2020г. № 175, «заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности, как правило, один раз в квартал. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета Безопасности. Заседания Совета Безопасности ведет Председатель Совета Безопасности» [39].

Согласно п. 12 Указа Президента РФ от 07.03.2020г. № 175, «повестка дня заседаний Совета Безопасности, порядок их организации и проведения определяются Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности» [39].

Кроме того, «организацию подготовки заседаний Совета Безопасности и проектов его решений осуществляет Секретарь Совета Безопасности. Присутствие на заседаниях Совета Безопасности постоянных членов Совета Безопасности и членов Совета Безопасности обязательно. Делегирование постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности своих полномочий в Совете Безопасности иным должностным лицам не допускается. В зависимости от содержания рассматриваемых вопросов к участию в заседаниях Совета Безопасности могут привлекаться другие лица» [39].

Как мы можем наблюдать из содержания процитированных норм, деятельности СБ РФ в форме заседаний уделяется важное, первостепенное значение, что выражается в недопустимости делегирования полномочий участия в них другим лицам, кроме тех, которые являются членами СБ РФ.

Далее обратим внимание на оперативные совещания. Согласно п. 14 Указа Президента РФ от 07.03.2020 № 175, «в целях обсуждения текущих вопросов обеспечения национальной безопасности, требующих принятия управленческих решений, Председатель Совета Безопасности проводит с постоянными членами Совета Безопасности оперативные совещания Совета Безопасности, как правило, один раз в неделю.

Оперативные совещания Совета Безопасности проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности.

Повестка дня оперативных совещаний Совета Безопасности и состав участников определяются Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Организацию подготовки оперативных совещаний Совета Безопасности и проектов его решений осуществляет Секретарь Совета Безопасности» [39].

В подведение итогов рассмотрения вопросов относительно организации деятельности СБ РФ отметим следующее. Предусмотрено две основные формы деятельности СБ РФ. Это заседания и оперативные совещания.

Заседания проводятся периодически в соответствии с утверждёнными планами. Заседания делаются на очередные и внеочередные. Значение заседаний заключается в том, что на них принимаются стратегические, важные решения касающиеся реализации задач и функций СБ РФ в сфере содействия Президенту РФ в исполнении полномочий по обеспечению национальной безопасности. Среди прочего это выражается в обязательном участии в таких заседаниях членов СБ РФ лично, и в недопустимости делегирования своих полномочий. Повестку дня заседания утверждает Президент РФ по представлению Секретаря СБ РФ. На заседаниях могут присутствовать и иные лица по приглашению Секретаря СБ РФ. По результатам заседаний могут быть приняты решения в сфере стратегического планирования, программного характера, решения нормативного характера (по законодательным инициативам, по подготовке проектов НПА и т.п.).

Оперативные совещания СБ РФ проводятся на реже, чем один раз в неделю. Повестку по ним также утверждает Президент РФ. При этом положения об обязательном участии на оперативном совещании членов СБ РФ лично, в соответствующем Указе Президента РФ, отсутствуют. Значение оперативных совещаний заключается в том, что на них, как правило принимаются решения управленческого характера.

3.2 Процедура принятия решений Совета Безопасности Российской Федерации

Согласно ч. 1 ст. 18 Федерального закона о безопасности, «решения Совета Безопасности принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными членами Совета Безопасности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Постоянные члены Совета Безопасности обладают равными правами при принятии решений» [52].

Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 18 Федерального закона о безопасности, «решения Совета Безопасности вступают в силу после их утверждения

Президентом Российской Федерации» [52]. Кроме того, согласно ч. 3 и ч. 4 ст. 18 указанного федерального закона, «вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами. В целях реализации решений Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут издаваться указы и распоряжения» [39].

Таким образом, в силу закона установлено, что решения СБ РФ ни при каких обстоятельствах не могут и не должны носить нормативно-обязательный характер. Последние легализуются, обретают нормативное значение только через издание нормативно-правовых актов Президентом РФ. Это положение имеет важное значение, поскольку также подчёркивает вспомогательную, обеспечительную роль СБ РФ. В буквальном понимании это значит, что решение СБ РФ не является для Президента РФ обязательным и Президент, при издании соответствующего указа или распоряжения может изменить его или принять иное решение, чем то, которое было предложено СБ РФ.

Далее обратимся к положениям Указа Президента РФ от 07.03.2020 № 175, согласно п. 13 которого, «решения Совета Безопасности принимаются на его заседании постоянными членами Совета Безопасности простым большинством голосов от общего числа присутствующих постоянных членов Совета Безопасности. Постоянные члены Совета Безопасности обладают равными правами при принятии решений. Члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса» [39].

Согласно п. 15 Указа Президента РФ от 07.03.2020 № 175, «решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации. В целях реализации решений Совета Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации» [39].

Согласно п. 16 Указа Президента РФ от 07.03.2020 № 175, «вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами» [39].

Согласно п. 17 Указа Президента РФ от 07.03.2020 № 175, «информационно-аналитическое обеспечение подготовки заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности осуществляет аппарат Совета Безопасности. Организационно-техническое обеспечение заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности осуществляет Управление протокола Президента Российской Федерации» [39].

Согласно п. 18 Указа Президента РФ от 07.03.2020 № 175, «в целях подготовки решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации проводятся совещания по стратегическому планированию с постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности.

Совещания по стратегическому планированию проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности.

Повестка дня и состав участников совещаний по стратегическому планированию определяются Председателем Совета Безопасности.

Решения, принятые на совещаниях по стратегическому планированию, оформляются протоколами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности. В целях реализации решений, принятых на таких совещаниях, могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации» [39].

Для понимания механизма принятия решений СБ РФ, рассмотрим отдельные примеры заседаний и оперативных совещаний. При этом, отметим, что содержание большинства заседаний и совещаний СБ РФ носит закрытый непубличный характер. Это обусловлено, что в абсолютном большинстве

случаев на них рассматриваются вопросы, связанные с государственной тайной, либо с иной закрытой для свободного распространения информацией.

Так, 26.03.2021 Президент в режиме видеоконференции было проведено заседание Совета Безопасности, в ходе которого рассматривался проект «Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» [27].

16.11.2020 Президентом было проведено заседание СБ РФ, в режиме видеоконференции на котором обсуждался проект Стратегии государственной антинаркотической политики России до 2030 года и меры по его реализации [21]. В силу того, что с 2015 года основным органом на который возложено формирование и реализация антинаркотической политики является Министерство внутренних дел, то основным докладчиком на данном заседании выступал именно представитель данного ведомства. Вместе с тем, важное значение, в реализации отдельных направлений государственной политики в сфере противодействия распространению наркотиков, играет и министерство образования, министерство здравоохранения, органы прокуратуры и т.п. Главный вопрос, который обсуждался на заседании, заключался в противодействии и предотвращении наркотизации населения, противодействие наркомании на культурном, социальном фронте, противодействия организованной преступности в этой сфере и т.п

22.11.2019 было проведено заседание СБ РФ на котором обсуждались перспективы развития Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года [22]. Важность данного заседания заключалась в необходимости определения перспектив и дальнейшего направления развития ВС РФ с учётом международных и внутренних угроз, которые стоят перед РФ. Обратим внимание, что в открытом доступе далеко не во всех случаях можно ознакомиться с результатами проведённого заседания, в частности, не ясно какие именно решения были приняты по результатам обозначенного заседания.

21.02.2022 было проведено заседание, на котором обсуждалась ситуация сложившаяся на Донбассе, на которой присутствовали все постоянные члены СБ РФ которые высказали свою позицию по данной ситуации, что послужило основной для принятия Президентом дальнейших решений [24].

20.05.2022 было проведено заседание повестка которого заключалась в «повышении устойчивости и безопасности функционирования информационной инфраструктуры государства [23].

На одном из последних заседаний проведённых 23.09.2022 также с участием Президента РФ обсуждались вопросы, связанные с организацией работы по нравственному и патриотическому воспитанию в системе высшей школы и просвещения [26]. Обратим внимание, что на данном совещании, кроме постоянных членов СБ РФ принимали участие также и представители министерства просвещения, Государственной думы РФ.

В подведение итогов, обратим внимание на то, что процедура принятия Совбезом РФ решений детально не регламентирована. Основными правилами является присутствие на совещание постоянных членов Совбеза РФ, принятие решения при помощи открытого голосования простым большинством голосов. Представляется, что ход заседания, обсуждение и вопросы, которые ставятся на голосование, результаты голосования должны быть отображены в соответствующем протоколе. В отсутствии чётких правил ведения и составления такого протокола и собственно, процедуры принятия решений, представляется, что в протоколе главным образом должны в обязательном порядке быть отображены данные о всех присутствующих лицах, перечне вопросов, выносимых на обсуждение и на голосование, результаты голосования по каждому вопросу, а также данные относительно должностного лица, оформляющего протокол заседания.

Анализ практики принятия решений Совбезом РФ за последние годы показывает, что как, правило, такие решения принимаются по отдельным важным вопросам в той или иной сфере безопасности. Они относятся как к вопросам внутренней политики, так и к вопросам внешней политики. Это

военные сферы, сферы противодействия незаконному обороту наркотических средств, сфера обеспечения информационной и научно-технической безопасности государства и т.п. Важно также отметить общественно-политическое значение решений принимаемых Совбезом РФ. В частности, в последние годы решения, принимаемые Совбезом РФ, получают значительную огласку в СМИ, становятся предметом пристального внимания всего общества и международного сообщества. Появилась и практика публичного проведения таких заседаний. Всё это говорит о значительном возрастании роли Совбеза РФ как органа государственной власти в Российской Федерации.

Заключение

В результате проведённого исследования, сделан вывод о том, что вопросы обеспечения национальной безопасности были предметом постоянного внимания со стороны государства. Изначально это выражалось в установлении повышенных мер юридической ответственности за преступные посягательства, угрожающие государственной власти, общественной безопасности.

В последствии, в период XVII-XIX веков государство предметно занималось вопросами обеспечения собственной государственной безопасности, защиты как от внутренних, так и от внешних угроз. Впервые коллегиальный орган с функциями в сфере обеспечения безопасности был образован в 1990 году в СССР. Он носил коллегиальный характер, его решения носили рекомендательный характер, были призваны оказывать содействие Президенту СССР в принятии решений в сфере обороны и безопасности. При этом данный орган был подотчётен Верховному Совету СССР.

Практически аналогичный по своим функциям и статусу Совет Безопасности был образован в 1992 году уже в современной России. Он также был призван оказывать содействие Президенту РФ в реализации его полномочий в сфере безопасности, и был подотчётен парламенту. В последнем выражались противоречия, нарастающие между парламентом и президентом, что было одной из причин кризиса 1993 года.

Правило подотчётности Совбеза РФ парламенту как нарушающее принципа разделения и независимости ветвей государственной власти была устранена с принятием Конституции 1993 года.

В результате постепенной эволюции государственной политики в сфере обеспечения безопасности был принят действующий в настоящий момент Федеральный закон от 28.12.2010г. № 390-ФЗ «О безопасности», которым определён правовой статус данного органа в современных условиях. Главной особенностью является то, что в настоящее время Совбез РФ не только

осуществляет подготовку решений президента РФ, но и в целом, оказывает ему содействие в реализации его конституционных полномочий в сфере обеспечения национальных интересов и безопасности.

Сделан вывод о том, что роль и место Совбеза РФ в системе обеспечения национальной безопасности государства заключается в обеспечении деятельности Президента РФ как гаранта Конституции и конституционного строя государства, в части реализации полномочий в сфере обеспечения национальной безопасности. Роль и значение в этом процессе Совбеза РФ трудно переоценить. Президент РФ, будучи единоличным органом, не может и не способен систематизировать и обрабатывать все потоки информации, на основании которых должны приниматься соответствующие решения.

В свою очередь, Совбез РФ, будучи наделённым компетенцией и возможностями по проведению анализа такой информации, по её сбору и оперативному получению, по консультации с различными специалистами, а также представителями отдельных ведомств, в значительной степени расширяет возможности Президента по принятию наиболее обоснованных и быстрых решений во всех сферах, связанных с обеспечением национальной безопасности государства.

Необходимость взаимодействия Совбеза РФ с другими органами государственной власти, министерствами и ведомствами каждое из которых осуществляет формирование и реализацию государственной политики в определённой сфере, предоставляет Совбезу роль координатора такой деятельности, что позволяет в рамках предусмотренных форм деятельности Совбеза осуществлять координацию и консолидацию усилий различных государственных органов, министерств и ведомств для достижения цели обеспечения национальной безопасности.

Разработаны предложения по совершенствованию отдельных законодательных положений связанных с деятельностью СБ РФ.

Так, установлено, что законодательное изложение в п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности, функции «рассмотрения вопросов», в

части перечисления сфер таких вопросов, требует уточнение. Способ их изложения чрезмерно «громоздкий», большая часть изложенных в этом пункте категорий дублирует друг друга. В таком перечислении теряется смысл и размывается значение задачи, стоящей перед СБ РФ. Таким образом, предлагается следующая редакция п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона о безопасности:

«1) рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности, безопасности личности, общества и государства, обеспечение суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации; вопросов организации обороны, вопросов военного строительства, вопросов оборонного производства, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами; вопросов международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности.

Спектр данных вопросов заключается в целом в решении вопроса установления мира в условиях обеспечения и защиты национальных интересов нашего государства» [11, с. 4-5].

Задачи представляют собой направления деятельности СБ РФ, решение которых должно привести к желаемому конечному результату – оказание необходимого содействия Президенту РФ в реализации полномочий по обеспечению национальной безопасности.

Вместе с тем, воздействие СБ РФ на состояние национальной безопасности является не только косвенным (опосредованным), но и прямым, поскольку СБ РФ, выполняет задачи и функции влияющие напрямую на данный объект) это прежде всего функции координации, организации взаимодействия, функции контроля за органами исполнительной власти в части реализации последними задач связанных с обеспечением национальной безопасности.

Функции в отличие от задач определяет предназначение субъекта внутри системы. В связи с этим, функции СБ РФ — это то предназначение,

которое он исполняет в рамках системы обеспечения национальной безопасности. Функции и задачи взаимосвязаны друг с другом, достижение задач осуществляется только в процессе реализации соответствующих функций СБ РФ.

Состав СБ РФ полностью определяется и формируется Президентом РФ, что вполне обосновано, поскольку основным предназначением функционирования СБ РФ выступает содействие Президенту в исполнении последним полномочий по обеспечению национальной безопасности. Ключевыми должностными фигурами СБ РФ выступает Заместитель Председателя СБ РФ (Председателем выступает сам Президент) и Секретарь СБ РФ.

Функционал полномочий Секретаря СБ РФ довольно обширен. Фактически он охватывает весь спектр функций СБ РФ как органа. Вместе с тем важно акцентировать внимание на том, что Секретарь СБ РФ своей деятельностью не подменяет сам СБ РФ. Его полномочия по обмену информацией с различными органами государственной власти, координации их деятельности, а также по взаимодействию с Президентом, носят организационный характер.

Предусмотрено две основные формы деятельности СБ РФ. Это заседания и оперативные совещания. Заседания проводятся периодически в соответствии с утверждёнными планами.

Заседания делятся на:

- очередные,
- внеочередные.

Значение заседаний заключается в том, что на них принимаются стратегические, важные решения касающиеся реализации задач и функций СБ РФ в сфере содействия Президенту РФ в исполнении полномочий по обеспечению национальной безопасности.

Среди прочего это выражается в обязательном участии в таких заседаниях членов СБ РФ лично, и в недопустимости делегирования своих

полномочий. Повестку дня заседания утверждает Президент РФ по представлению Секретаря СБ РФ. На заседаниях могут присутствовать и иные лица по приглашению Секретаря СБ РФ. По результатам заседаний могут быть приняты решения в сфере стратегического планирования, программного характера, решения нормативного характера (по законодательным инициативам, по подготовке проектов НПА и т.п.).

Оперативные совещания СБ РФ проводятся на реже, чем один раз в неделю. Повестку по ним также утверждает Президент РФ. При этом положения об обязательном участии на оперативном совещании членов СБ РФ лично, в соответствующем Указе Президента РФ, отсутствуют. Значение оперативных совещаний заключается в том, что на них, как правило, принимаются решения управленческого характера.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абубekerова Д.А. Система органов обеспечения безопасности в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2016. № 4. С. 41-47.
2. Авербах О. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года с Германеєю, Австро-Венгриєю и Турциєю. Вильна, 1915. URL: <https://www.prlib.ru/item/333362> (дата обращения: 06.08.2022).
3. Беляев В.П., Беляева Г.С. Национальная безопасность в России: к вопросу об эволюции правового регулирования // Вестник Прикамского социального института. 2017. № 2. С. 6-11.
4. Беляев В. П., Беляева Г. С., Чапчиков С. Ю. Правовое регулирование национальной безопасности в России: эволюция и периодизация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 10. С. 38-45.
5. Данилейко В.В. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности России: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Данилейко Виталий Владимирович. Санкт-Петербург, 2010. 24 с.
6. Закон СССР от 26.12.1990 г. № 1861-І «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» (Утратил силу) // URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/?ysclid=16it9хоаас244040396> (дата обращения: 07.08.2022).
7. Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» (Утратил силу) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63/?ysclid=16itdn0kjn473611022 (дата обращения: 07.08.2022).

8. Закон РСФСР от 24.05.1991 № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» (Утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. 22. Ст. 776.

9. Закон Российской Федерации от 05.03.1992г. № 2446-1 «О безопасности» (Утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.

10. Кикоть-Глуходедова Т.В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы: сравнительное исследование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Кикоть-Глуходедова Татьяна Владимировна. Москва, 2019. 42 с.

11. Ковалев А.А. Роль Совета безопасности Российской Федерации в военной политике // Вестник ПАГС. 2017. № 6. С. 4-10.

12. Куковский А. А. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 188 с.

13. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (вред. от 14.03.2020) // Российская газета. 1993. № 237.

14. 13.Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов на заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 51.

15. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утв. Постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

16. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII

Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 дек. 1936 г.). М.: Юрид. изд. НКЮ СССР, 1937.

17. Конституция (Основной закон) СССР // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

18. Мельников В.И. Совет Безопасности РФ правовое становление и развитие // Власть. 2009. № 5. С. 45-49.

19. Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. СПб.: Изд. В. П. Анисимова, 1903. 250 с.

20. Наказ Екатерины II // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). Т. XXа. СПб., 1897. С. 481-484.

21. О совершенствовании государственной антинаркотической политики // URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2882/>(дата обращения: 25.09.2022).

22. О перспективах развития Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года // URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2688/>(дата обращения: 25.09.2022).

23. О повышении устойчивости и безопасности функционирования информационной инфраструктуры государства // URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/3241/>(дата обращения: 25.09.2022).

24. О ситуации в Донбассе // URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/3193/>(дата обращения: 25.09.2022).

25. Панышин В.И. Организационно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности ресурсами уголовного судопроизводства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2013. 23 с.

26. Президент России В.В.Путин в режиме видеоконференции провёл оперативное совещание с постоянными членами Совета Безопасности. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3343/> (дата обращения: 25.09.2022)

27. Президент провёл в режиме видеоконференции заседание Совета Безопасности, в ходе которого рассматривался проект «Основ

государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/speeches/2952/> (дата обращения: 25.09.2022).

28. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XII. № 8757.

29. Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах - участниках Содружества Независимых Государств: автореферат дис. ... доктора юридических наук. Москва, 2011. 47 с.

30. Российское законодательство X-XX веков. Т. 2. М., 1985. С. 54-62.

31. Судебники XV-XVI веков. М.; Л.: Изд. Акад. наук СССР, 1952. С. 141-177. (гл. V Наказа, п. 557 Дополнения к Большому Наказу от 28 февраля 1768 г.).

32. Соборное Уложение 1649 года: Текст. Комментарии / под ред. С. Т. Ревновой. М., 1987.

33. Толстых В.В. Совет Безопасности Российской Федерации: правовые основы деятельности // Academy. 2018. № 9. С. 8-14.

34. Удычак Ф.Н. Государственно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности: теоретико-правовой аспект: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Краснодар, 2011. 20 с.

35. Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации (Утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

36. Указ Президента РФ от 06.05.2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (ред. от 07.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

37. Указ Президента РФ от 22.12.2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении

должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (ред. от 25.08.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7588

38. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

39. Указ Президента РФ от 07.03.2020г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (ред. от 28.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 10. Ст. 1323.

40. Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351

41. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845. URL: <https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/ulonakaz1845?ysclid=l6hgswk22c164781290> (дата обращения: 06.08.2022).

42. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г «О военном положении» (Утратил силу)// Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

43. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения» (Утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29

44. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 21. Ст. 2277.

45. Федеральный закон от 17.12.1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» (ред. от 30.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

46. Федеральный закон от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ Об информации, информатизации и защите информации (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.
47. Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (ред. от 04.08.2022) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
48. Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (ред. от 04.08.2022) // Собрание законодательства РФ. 1996. 3 3. Ст. 143.
49. Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (ред. от 04.08.2022) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.
50. Федеральный закон от 13.12. 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51 Ст. 5681.
51. Федеральный закон от 25.07.1998 г. № 130 «О борьбе с терроризмом» (Утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.
52. Федеральный закон от 28.12.2010г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
53. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
54. Федеральный закон от 05.10.2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 01.04.2022) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 41 (часть II). Ст. 5639.

55. Федеральный закон от 06.02.2020 г. № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 6. Ст. 585.

56. Федеральный закон от 09.11.2020 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 46. Ст. 7209.

57. Ханова З.К. Деятельность совета безопасности Российской Федерации // НАУ. 2020. № 61-3. С. 41-49.

58. Чапчиков С.Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование: автореферат дис. ... доктора юридических наук. Курск, 2018. 48 с.

59. Шишкин В. А. Становление внешней политики послереволюционной России (1917-1930 годы) и капиталистический мир: от революционного «западничества» к «национал-большевизму». Очерк истории. СПб., 2002. 280 с.