

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Административно-правовой режим национальной безопасности»

Обучающийся

Гребенкина А.А.

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, Н.А. Блохина

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

Тольятти 2022

## Аннотация

Тема исследования - «Административно-правовой режим национальной безопасности».

Актуальность указанной темы обусловлена исключительно значимой ролью административно-правового механизма в реализации мер обеспечения национальной безопасности.

Также актуальной избранной для исследования тематики предопределяется тем обстоятельством, что нормативно-правовая регламентация названного предмета, несмотря на обилие регулирующих актов, оставляет широкое поле для дальнейшего ее совершенствования. Например, на федеральном уровне по настоящее время отсутствует единый комплексный акт, определяющий основные положения, субъектный состав, уровни и меры обеспечения национальной безопасности.

Объектом исследования выступили общественные отношения, возникающие и развивающиеся в связи с применением мер административно-правового характера в области обеспечения национальной безопасности.

Предмет исследования – нормы международного и отечественного законодательства, научные исследования, направленные на исследование ключевых вопросов рассматриваемой тематики.

Цель исследования – сформировать научно обоснованные представления об основных вопросах административно-правового режима обеспечения национальной безопасности.

Структура работы представлена введением, двумя главами, заключением, списком используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Общая характеристика административно-правового режима обеспечения национальной безопасности .....	7
1.1 Понятие, природа и содержание категории «национальная безопасность» .....	7
1.2 Правовая основа обеспечения национальной безопасности .....	23
Глава 2 Система и содержание административно-правового режима обеспечения национальной безопасности .....	31
2.1 Административно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности .....	31
2.2 Проблемные аспекты реализации административно-правового режима национальной безопасности .....	50
Заключение .....	61
Список используемой литературы и используемых источников .....	62

## Введение

С самого начального периода возникновения и развития государственных образований, то есть как минимум с конца IV — начала III тысячелетия до н.э., функцией любого государства обязательно и неизбежно выступала защита собственной его территории от многочисленных внешних угроз, равно как и поддержание внутреннего мира.

В ходе долгого и весьма трудного, неоднозначного процесса совершенствования государственного устройства, развития демократических начал политического режима, становления примата права концепция национальной безопасности также подвергалась существенной трансформации. Но при любых ее изменениях оставалась неизменной роль государства в этой деятельности, поскольку все механизмы обеспечения собственной безопасности государство всегда держало в своих руках.

Актуальность указанной темы обусловлена исключительно значимой ролью административно-правового механизма в реализации мер обеспечения национальной безопасности.

Также актуальной избранной для исследования тематики предопределяется тем обстоятельством, что нормативно-правовая регламентация названного предмета, несмотря на обилие регулирующих актов, оставляет широкое поле для дальнейшего ее совершенствования. Например, на федеральном уровне по настоящее время отсутствует единый комплексный акт, определяющий основные положения, субъектный состав, уровни и меры обеспечения национальной безопасности.

Объектом исследования выступили общественные отношения, возникающие и развивающиеся в связи с применением мер административно-правового характера в области обеспечения национальной безопасности.

Предмет исследования — нормы международного и отечественного законодательства, научные исследования, направленные на исследование ключевых вопросов рассматриваемой тематики.

Цель исследования – сформировать научно обоснованные представления об основных вопросах административно-правового режима обеспечения национальной безопасности.

Исходя из сформулированной выше цели исследования, представляется необходимым постановка следующих задач по ее реализации:

- проанализировать категорию «национальная безопасность» и выявить ее правовую природу;
- исследовать правовые основы режима обеспечения национальной безопасности;
- подвергнуть критическому исследованию административно-правовой режим обеспечения национальной безопасности;
- вычленить проблемные аспекты его реализации;
- выработать предложения по совершенствованию административно-правового режима обеспечения национальной безопасности.

Теоретическая база исследования представлена работами теоретиков права и наук конституционного и административного права, поименованными в списке используемой литературы и используемых источников.

Нормативную базу выпускного исследования составляют следующие акты: Всеобщая декларация прав человека, Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», Федеральный закон «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон «О безопасности», Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации»), Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Федерации», Постановление Правительства «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», Постановление Правительства РФ «О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

Методологическую основу составили традиционные для юридических наук общенаучные и частно-научные методы исследования.

К числу использованных общенаучных методов познания следует отнести всеобщий диалектический метод научного познания, а также анализ и синтез.

В работе использованы такие частно-научные методы как формально-юридический и сравнительно-правовой.

Структура работы представлена введением, двумя главами, заключением, списком используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Общая характеристика административно-правового режима обеспечения национальной безопасности**

### **1.1 Понятие, природа и содержание категории «национальная безопасность»**

С самого начального периода возникновения и развития государственных образований, то есть как минимум с конца IV — начала III тысячелетия до н.э., функцией любого государства обязательно и неизбежно выступала защита собственной его территории от многочисленных внешних угроз, равно как и поддержание внутреннего мира.

В ходе долгого и трудного, неоднозначного процесса совершенствования государственного устройства, развития демократических начал политического режима, становления примата права концепция национальной безопасности также подвергалась существенной трансформации. Но при любых ее изменениях оставалась неизменной роль государства в этой деятельности, поскольку все механизмы обеспечения собственной безопасности государство всегда держало в своих руках.

И в этой связи издавна возникла проблема соотношения обеспечения национальной безопасности – с одной стороны, и гарантированности прав и свобод человека и гражданина – с другой. Ответ здесь возможен лишь в том ключе, что все те средства и методы, которыми обладает государство для обеспечения безопасности могут и обязаны использоваться лишь в рамках правовых ограничений, которые государство налагает на себя, постулируя на самом высоком – конституционном – уровне примат прав и свобод человека.

При этом, разумеется, невозможно оспорить и то обстоятельство, что обеспечение общественной безопасности и само безусловно является приоритетом особой, глобальной важности.

Административно-правовой режим может быть представлен как система охранительно-правовых средств, которые «применяются в случае совершения

правонарушения или наступления иных обстоятельств, имеющих юридическое значение, преследующих своей целью предупреждения, пресечения правонарушений, регулирования общественных отношений, восстановления нарушенных прав, а также обеспечения общественной безопасности» [15, с. 76].

Административно-правовой режим имеет своим предназначением охрану самых разных групп значимых общественных отношений, и далеко не в последнюю очередь направлен на защиту национальной безопасности.

В связи с этим представляется необходимым рассмотреть категорию «национальная безопасность» для характеристики элементов тех общественных отношений, которые ее составляют.

Сразу укажем, что понятие национальной безопасности по сегодняшний день не имеет законодательной дефиниции, в том числе и в базовом профильном законодательном акте - в Федеральном законе «О безопасности». Мнения ученых, оценивающих данное обстоятельство, различны.

Так, А.В. Степанов обращает внимание, что «система мер, направленных на обеспечение национальной безопасности, будет иметь высокую эффективность только тогда, когда ее правовые механизмы будут закреплены на федеральном уровне законодательства. Отсутствие в тексте указанного закона таких понятий, как «национальная безопасность», «национальные интересы», «система обеспечения национальной безопасности» и других фундаментальных определений данной сферы, свидетельствует о том, что законодатель не уделяет должного внимания вопросам функционирования системы обеспечения национальной безопасности» [65, с. 76].

При, казалось бы, очевидности такой оценки, тем не менее, далеко не все авторы ее разделяют.

Так, А.П. Кочетков считает, что «закон не должен предусматривать понятие «национальная безопасность», поскольку оно слишком размыто и

малопродуктивно. Указанное понятие скорее больше подходит для различных политических дискуссий и обсуждений, но не для нормотворчества» [28, с. 26].

Оценивая указанные точки зрения, следует обратиться к статье первой Федерального закона «О безопасности». «По смыслу данной статьи указанный закон определяет основные направления деятельности по обеспечению государственной, общественно, экологической безопасности, безопасности личности, а также иных видов безопасности. При этом законодатель указывает, что в дальнейшем в тексте указанная деятельность будет именоваться безопасностью или национальной безопасностью» [38, с. 50].

Изучив приведенные научные позиции, можно констатировать, что на сегодняшний день сложилась достаточно-таки парадоксальная ситуация, когда законодатель активно оперирует понятием «национальная безопасность» в целом ряде важнейших законодательных актах, но на законодательном уровне никоим образом его не определяет, не раскрывает его сущностных черт и признаков, а лишь следует по пути перечисления его структурных элементов.

Представляется, что такой подход нельзя признать оправданным и целесообразным. Полагаем в этой связи необходимым законодательное определение понятия «национальная безопасность». Логично было бы это сделать в базовом Федеральном законе «О безопасности».

Отдельные авторы подтверждают указанную точку зрения, также они добавляют, что «к административной сфере относится система общественных отношений в связи с наступлением стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций техногенного или социального характера» [74, с. 275].

Ряд авторов трактует национальную безопасность «как отсутствие недопустимого риска для жизнедеятельности человека, существования социума и развития государства. Недопустимый риск может быть выражен в наступлении стихийных бедствий, катастроф, техногенных аварий, эпидемий» [74, с. 275].

Под национальной безопасностью понимается «система общественных отношений, которая регламентирована в законодательстве в целях обеспечения безопасности личности, функционирования государственного аппарата, общественного порядка» [35, с. 145].

Необходимо иметь в виду, что регламентированная правовыми актами система обеспечения безопасности не в меньшей степени направлена на оценку и своевременное купирование потенциальных угроз национальной безопасности, а не только уже реально существующих в заданный период времени.

Как в теории, так и практической деятельности по обеспечению национальной безопасно нужно четко разграничивать предмет и объект административно-правового режима. Под объектом в этом смысле традиционно понимаются общественные отношения, под предметом же – ключевые направления деятельности государственных органов и должностных лиц в области обеспечения национальной безопасности.

Как и многие иные значимые в научном аспекте понятия, категория «национальная безопасность» понимается как в узком, так и широком смыслах.

В узком понимании национальная безопасность «представляет состояние защищенности, обеспечение общественного порядка от правонарушений, выступает разновидностью национальной безопасности, которая включает также и другие виды безопасности, в том числе экологическую, военную, информационную и другие виды» [19, с. 147].

Легальная дефиниция понятия «национальная безопасность» содержится лишь в таком подзаконном акте как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. «Национальная безопасность представляет собой состояние защищенности 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» [73].

Применительно к содержанию действующей Стратегии национальной безопасности в литературе можно встретить утверждение, что «предыдущая Стратегия национальной безопасности имела ряд существенных преимуществ над действующей» [2, с. 80].

К числу таких преимуществ в научной литературе относят:

- «стратегия определяла национальные приоритеты, раскрывала механизмы совместной работы органов государственной власти при обеспечении национальной безопасности и регламентировалась процедура выявления угроз национальной безопасности. Совокупность указанных положений позволяла выявить критерии, при помощи которых можно было определить актуальное состояние национальной безопасности» [2, с. 80];
- «стратегия задавала конкретное направление деятельности, а именно возвращение статуса мировой державы, осуществление устойчивого развития страны, сохранение территориальной целостности и суверенитета» [52, с. 115];
- «концепцией не были учтены многие направления безопасности, в том числе, осталась без внимания идеология государства, регламентация деятельности субъектов. Концепция имеет больше декларативный характер и не может полноценно способствовать реализации задач по обеспечению национальной безопасности» [41, с. 30];
- «стратегия объединяла вопросы внешней политики, безопасность и военную политику с вопросами внутреннего развития государства, таким образом, создавалось взаимозависимость и устойчивое взаимодействие между национальной безопасностью и развитием государства» [54, с. 47];

- «стратегия рассматривала обеспечение национальной безопасности посредством достижения высокого уровня социально-экономического развития государства. Именно рост уровня жизни граждан, развития науки и техники, улучшение качества образования рассматривались в качестве одних из основных условий обеспечения национальной безопасности» [20, с. 12].

С.Е. Свистунов определяет национальную безопасность как «состояние, которое обеспечивает благоприятные условия для развития личности, общества и государства и ограничивает любую возможность возникновения угроз национальным интересам страны» [61, с. 80].

Данное определение, как представляется, нельзя признать исчерпывающим и аккумулирующим в себе все основные черты рассматриваемого понятия.

А.Я. Неверов рассматривает национальную безопасность как «качественное и количественное состояние российского общества, государства, его граждан, российских народов и всего многонационального народа, которая находит свое отражение в закреплённой в законе согласованности их интересов, защищённых от внешних и внутренних угроз» [45, с. 90].

По нашему убеждению, предложенное выше определение содержит в себе не четкую, размытую терминологию, не имеющую однозначно понимаемого содержания, например, «качественное состояние» или «согласованность интересов». Данное обстоятельство существенно снижает научную ценность и практическую значимость предложенного определения.

Весьма интересным представляется подход С.В. Казанцева, который определяет национальную безопасность как «состояние государства, которое характеризуется отсутствием или своевременной нейтрализацией внешних и внутренних угроз ее единству, а также обеспечением защиты наиболее значимых интересов общества и государственной власти» [25, с. 9].

Но существенным пороком данного определения, как отмечается, является тот факт, что «автор не учитывает в качестве одного из существенных элементов обеспечение и охрану основных интересов личности, обращая внимание только на общество в целом и государственную власть» [36, с. 79].

Некоторые иные предлагаемые в науке дефиниции рассматриваемого понятия в большей или меньшей степени дублируют его легальное определение.

Так, А.В. Шободаева, анализируя рассматриваемую тему, приходит к выводу, что «национальная безопасность представляет собой состояние защищенности интересов личности, общества и государства» [83, с. 17].

В данном случае следует признать, что такое определение более или менее является производным от его же легального понимания.

Исходя из тех критических аспектов предлагаемых в науке определений понятия «национальная безопасность» считает целесообразным и оправданным взять за основу дальнейшего рассмотрения вопроса именно существующее на сегодняшний день легальное его определение, приведенное выше.

Теперь необходимо выявить основные признаки рассматриваемой категории.

Сразу обращает на себя внимание, что легальное определение делает акцент на национальной безопасности в первую очередь как некоем состоянии.

Данная позиция не всегда поддерживается в научных кругах. Так, А.В. Степанов обращает внимание, что «формулировка «состояние» означает статичное положение. В свою очередь, государство активно действует, а не пассивно следит за состоянием защищенности» [66, с. 10].

Мы не можем в полной мере воспринять возражения данного автора, так как понимание национальной безопасности как состояния, к которому стремится и общество и государство, представляется вполне обоснованным через призму восприятия этого состояния как конечной цели, к которой стремятся субъекты этой деятельности. И именно «в целях ее достижения

субъекты государственной власти принимаю определенные меры, осуществляют конкретные действия, обеспечивают защиту, привлекают к ответственности и так далее. То есть государство в лице его уполномоченных представителей не находится в состоянии «покоя», а напротив, предпринимает активные действия для достижения цели – национальной безопасности» [36, с. 80].

Следующий момент связан с тем, что определяющим в рассматриваемой категории представляется понятие «нация».

Указанное понятие «можно рассматривать в различных аспектах, наиболее близко к юриспруденции является понимание нации как совокупности граждан определенного государства. Хотя также нацию можно охарактеризовать как совокупность представителей отдельного этноса. Однако последнее определение выбивается из концепции государственности Российской Федерации, поскольку Конституция устанавливает, что источником власти является именно многонациональный народ. В нашем понимании нацией в узком смысле является именно совокупность всех граждан государства. Если же более широко рассматривать данное понятие, то нация представляет собой единство общества и государства, общество является составной частью, а государство является стержнем, основой нации» [47, с. 56].

Третий важный признак рассматриваемого понятия - защищенность от внутренних и внешних угроз.

Угроза, как известно, понимается в основном как фактическое или потенциальное посягательство (или же подготовка к нему) на значимые общественные интересы, входящие в предмет, на который направлено собственно посягательство. Таким угрозы традиционно подразделяют на внешние и внутренние.

«К внешним необходимо отнести такие глобальные проблемы, как военная угроза, финансовые риски, место России в международной системе разделения труда (опасность остаться сырьевой державой), наркотрафик,

незаконная торговля оружием, глобальное изменение климата и другие. Внутренние факторы угроз национальной безопасности можно классифицировать по разным основаниям. Если говорить о внутренних ресурсах страны и их безопасности, то можно перечислить экологическую, энергетическую безопасность природных ресурсов; технологическую безопасность материально-технических ресурсов; информационную безопасность - информационных ресурсов; финансовую безопасность в области финансовых ресурсов страны. И одна из наиболее болезненных проблем России - социально-экономическая безопасность, обеспечиваемая сохранением человеческого капитала (демография, здоровье нации, ее духовный потенциал, образование, культура)» [53, с. 110].

Обратим внимание на тот порядок, в котором действующая Стратегия национальной безопасности располагает отдельные элементы предмета национальной безопасности в зависимости от их ценностного значения.

Не трудно заметить, что в данном случае система охраняемых Стратегией объектов имеет прямые аналогии с системой Особенной части Уголовного кодекса. Так, в обоих случаях приоритет отдается защите прав и свобод граждан, уже после чего следуют иные, менее значимые, ценности, как, например, качество и уровень жизни граждан, государственные интересы и так далее по убывающей.

Стратегия национальной безопасности строится на постулате, что такая безопасность обеспечивается через решение задач в рамках заявленных в ней стратегических национальных приоритетов.

К числу таких приоритетов Стратегия национальной безопасности относит:

- «сбережение народа и развитие человеческого потенциала;
- оборона государства;
- государственная и общественная безопасность;
- информационная безопасность;
- экономическая безопасность;

- научно-технологическое развитие;
- экологическая безопасность;
- защита духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;
- стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество» [73].

Таким образом, можно признать, что «представленная Стратегией система приоритетов национальной безопасности подтверждает точку зрения, что основными компонентами национальной безопасности являются безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. Причем указанные элементы находятся в горизонтальной взаимосвязи друг от друга, то есть, в целом они равнозначны и их градация возможна, только исходя из приоритетов, заявленных основным законом государства» [45, с. 92].

При этом стоит обратить внимание, что анализ научной литературы указывает на то обстоятельство, что «на сегодняшний день отсутствует единство мнений относительно системы обеспечения национальной безопасности, роли и значения каждого из элементов. В законодательстве также отсутствует понятие «система обеспечения национальной безопасности». Закон раскрывает только аспекты организационной деятельности, направленной на обеспечение национальной безопасности» [38, с. 49].

Как указывалось выше, приоритетным объектом охраны с точки зрения Стратегии национальной безопасности выступают права и свободы человека. Этот аспект, следовательно, требует более внимательного рассмотрения.

Статья вторая Конституции Российской Федерации провозглашает права и свободы человека высшей ценностью. Следовательно, любые иные объекты и ценности имеют меньшую значимость с точки зрения основного закона страны. Таким образом, все остальные ценности и интересы расположены ниже по приоритету соблюдения и защиты.

«Институт прав и свобод занимает центральную позицию в конституционном праве. В нем закреплены положения о свободе, как целого народа, так и отдельного человека от произвола государства. Закрепляя естественные права человека в Конституции, государство берет на себя обязанность по соблюдению и защите прав и свобод, а также по созданию условий, способствующих реализации этих прав» [21, с. 5].

«Понятие свободы подразумевает, что люди свободны от рождения, никто не может лишать их естественных прав. При этом свобода не значит вседозволенность, она подразумевает реализацию в рамках дозволенного и не приносит вред другим людям» [21, с. 7].

Права и свободы человека и гражданина, закрепленные на конституционном уровне, – это основные, определяющие права, принадлежащие человеку. Дело в том, что далеко не все права и свободы человека и гражданина закреплены конституционно. Не случайно, статья 55 Конституции подчеркивает, что «перечисление основных прав и свобод не может толковаться как отрицание иных общепризнанных прав и свобод человека» [28].

Таким образом, «в качестве конституционных прав и свобод понимают наиболее значимые права и свободы человека и гражданина, которые раскрывают естественное состояние свободы и имеющие высшую степень юридической защиты» [21, с. 7].

Необходимо четко понимать, что «права человека и гражданина это две различные категории прав, имеющие различное содержание. Поэтому их нельзя отождествлять. Права человека предоставляются всем людям, согласно нормам международного и национального права, они направлены на предоставление равных возможностей по удовлетворению основных потребностей, обеспечивающих полноценное участие личности в жизни общества и ее непрерывное развитие. Другими словами, права человека предоставляются каждому, независимо от его юридической связи с каким-либо государством. Структура прав человека состоит из минимального числа

благ в социально экономической и гражданско-политической сферах. В свою очередь права гражданина – это защищаемая законом мера возможного поведения, которая направлена на удовлетворение интересов гражданина (лица, имеющего устойчивую юридическую связь с государством). Таким образом, их лишены лица без гражданства, но при этом проживающие в стране. Права гражданина обычно предоставляют возможность выбирать представителей в органах власти, непосредственно участвовать в государственных делах, допуска к работе на государственной службе и так далее. Определенные права могут предоставляться только гражданам государства в целях экономической безопасности» [81, с. 54].

Касательно прав человека наиболее общепринятым перечнем является список прав, который содержится во Всеобщей Декларации прав человека. «В числе гражданско-политических прав, там содержатся права на владение имуществом, право на свободу совести, мысли, религии, право на свободу убеждений, а также их свободного выражения. К социально-экономическим можно отнести право на труд, свободу выбора труда, равные условия труда, право на создание профессиональных союзов, право на социальное обеспечение, право на достойную оплату труда» [14].

В целом основные международные акты, посвященные защите прав человека, принимались уже после окончания Второй мировой войны.

В июне 1945 года был подписан Устав ООН. Одной из многих целей организации являлось поощрение и развитие уважения к правам человека, это положение находит свое отражение в первой статье Устава.

10 декабря 1948 была принята Всеобщая Декларация прав человека. Важно отметить то, что она не имела обязательного характера. Документ имел рекомендательный характер, однако она легла в основу двух обязательных для всех стран участниц договоров: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

К числу иных общепризнанных международных актов, содержащих положения о правах человека, можно отнести Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Конвенцию о правах инвалидов, Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Следует обратить особое внимание на Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Данный документ содержит положения о неотъемлемых правах и свободах для каждого человека и возлагает обязанность на государства по соблюдению и защите прав каждого человека, находящегося под юрисдикцией соответствующей страны. Важной особенностью данного документа является то, что Конвенция предусматривает реально действующий механизм защиты предоставленных прав в виде Европейского суда по правам человека, который рассматривает частные жалобы на нарушение положений конвенции. К большому сожалению, Российская Федерация вышла из состава Совета Европы и из юрисдикции Европейского суда по правам человека.

На практике существуют обстоятельства, ставящие вопрос о необходимости ограничения отдельных прав и свобод со стороны государства. Согласно части второй статьи 55 Конституции Российской Федерации не должны издаваться нормативно-правовые акты, которые отменяли или умаляли права и свободы. При этом однако часть третья той же статьи устанавливает серьезное ограничение из этого правила: «права и свободы могут быть ограничены федеральным законом в той степени, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, здоровья, обеспечения обороны страны, нравственности, безопасности государства, законных прав и интересов иных лиц» [28].

«Конституционная теория и практика на мировом уровне признает правомерность ограничения прав и свобод в случае введения чрезвычайного

положения. В Конституции Российской Федерации установлено, что в условиях чрезвычайного положения в целях сохранения безопасности граждан, а также защиты конституционного строя могут быть установлены отдельные ограничения прав и свобод. При этом должны быть указаны пределы ограничения и срок их действия. Однако, некоторые права и свободы не могут ограничиваться. В их число входят: право на жизнь, достоинство личности, частную жизнь, защиту личных данных, свобода предпринимательской деятельности, совести, вероисповедания, право на жилище, право на судебную защиту нарушенных прав и интересов и иные связанные с защитой права» [33, с. 39].

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» во время действия чрезвычайного положения права и свободы могут быть временно ограничены. Например, «ограничение на свободу передвижения, запрет или ограничение на проведение собраний, шествий, митингов, демонстраций, пикетирований, а также иных массовых мероприятий, запрет на проведение забастовок, ограничение движения транспорта, установление особого порядка продажи, покупки продовольствия и товаров первой необходимости» [79].

Таким образом, «конституционные права и свободы (человека или гражданина) – это неотъемлемые и наиболее значимые права и свободы. Они принадлежат человеку от рождения (в некоторых случаях с момента достижения возраста или получения гражданства). Права и свободы признаются высшей ценностью и защищаются государством, однако, в случаях, установленных Федеральным конституционным законом, они могут быть ограничены. Конституционные права и свободы являются ядром правового статуса личности, поэтому они закреплены в основном законе государства, имеющем высшую юридическую силу» [21, с. 10].

Аккумулируя вышеизложенное, мы подошли к возможности предложить собственное определение понятия национальной безопасности.

Полагаем корректным определить национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, обеспеченное системой предусмотренных государством механизмов противодействия таковым угрозам.

Поскольку понятие национальной безопасности является сложным по своей структуре, многокомпонентным, оно нуждается в классификации.

Классификация в данном случае возможна и необходима по разным классификационным основаниям. Ниже будут приведены лишь некоторые из возможных классификаций.

Основываясь на Стратегии, национальную безопасность разделяют на:

- «государственную безопасность;
- общественную безопасность;
- информационная безопасность;
- экологическая безопасность;
- экономическая безопасность;
- транспортная безопасность;
- энергетическая безопасность;
- безопасность личности» [4, с. 200].

Часть авторов классифицируют национальную безопасность по критерию ее объекта. Данная классификация выглядит несколько уже и включает в себя:

- «государственная безопасность;
- общественная безопасность;
- безопасность личности» [47, с. 53].

По характеру возможных угроз национальную безопасность делят на:

- «безопасность от угроз антропогенного характера;
- безопасность от угроз природного воздействия» [23, с. 33].

В зависимости от отдельных сфер общественной жизни выделяют такие виды национальной безопасности как:

- «социально-экономическая безопасность;
- экономическая безопасность;
- военная безопасность;
- экологическая безопасность;
- информационная безопасность» [24, с. 166].

По итогам рассмотрения предмета данного параграфа можно предложить следующие основные выводы.

В ходе долгого и весьма трудного, неоднозначного процесса совершенствования государственного устройства, развития демократических начал политического режима, становления примата права концепция национальной безопасности также подвергалась существенной трансформации. Но при любых ее изменениях оставалась неизменной роль государства в этой деятельности, поскольку все механизмы обеспечения собственной безопасности государство всегда держало в своих руках.

Административно-правовой режим имеет своим предназначением охрану самых разных групп значимых общественных отношений, и далеко не в последнюю очередь направлен на защиту национальной безопасности.

Существует проблема соотношения обеспечения национальной безопасности – с одной стороны, и гарантированности прав и свобод человека и гражданина – с другой. Ответ здесь возможен лишь в том ключе, что все те средства и методы, которыми обладает государство для обеспечения безопасности могут и обязаны использоваться лишь в рамках правовых ограничений, которые государство налагает на себя, постулируя на самом высоком – конституционном – уровне примат прав и свобод человека.

При этом, разумеется, невозможно оспорить и то обстоятельство, что обеспечение общественной безопасности и само безусловно является приоритетом особой, глобальной важности.

Понятие национальной безопасности по сегодняшний день не имеет законодательной дефиниции, в том числе и в базовом профильном законодательном акте - в Федеральном законе «О безопасности».

Легальное определение категории «национальная безопасность», содержащееся в Стратегии национальной безопасности, выглядит следующим образом: национальная безопасность представляет собой состояние защищенности 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.

Считаем необходимым закрепление понятия «национальная безопасность» на законодательном уровне. Логично было бы это сделать в базовом Федеральном законе «О безопасности».

Полагаем корректным определить национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, обеспеченное системой предусмотренных государством механизмов противодействия таковым угрозам.

## **1.2 Правовая основа обеспечения национальной безопасности**

Правовую основу обеспечения национальной безопасности составляет «совокупность взаимосвязанных между собой нормативно-правовых актов, содержащих юридические нормы, направленные на урегулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности государства» [37, с. 120].

Из этого следует закономерный вывод, что правовая основа представляет собой весьма сложную, многоуровневую и многокомпонентную систему нормативных предписаний. Классификация элементов рассматриваемой системы может быть произведена по критерию предмета охраны, а также по юридической силе источников правовых норм.

Тогда при классификации по первому из названных критериев в правовой основе обеспечения национальной безопасности можно выделить следующие позиции:

- «основные документы;
- военная безопасность;
- международная безопасность;
- экономическая безопасность;
- экологическая безопасность;
- государственная и общественная безопасность;
- информационная безопасность;
- антитеррористическая безопасность;
- информационная безопасность» [82, с. 237].

Указанная классификация безусловно имеет свои достоинства, поскольку позволяет вычленить предметные области, на которые распространяют свое действие правовые предписания, регулируемую сферу национальной безопасности.

Классификация по второму из названных критериев предполагает построение иерархии источников подобных предписаний в зависимости от их юридической силы.

На верхней позиции такой иерархической пирамиды безусловно будет находиться предписания, содержащиеся в Конституции Российской Федерации. При этом Основной закон страны не знает в своем содержании понятия национальная безопасность. Однако Конституция содержит положения высшей юридической силы об основных правах и свободах человека и гражданина, устанавливает принцип государственного суверенитета, регламентирует основы конституционного строя. Все эти и многие другие конституционные положения по своей сути и есть основы правовой системы обеспечения национальной безопасности.

Следующим в рассматриваемой иерархии будет выступать уровень федерального законодательства. К числу базовых, профильных законов в

рассматриваемой области прежде всего относится Федеральный закон «О безопасности», предметом которого выступает регулирование принципов обеспечения безопасности в стране, регламентация полномочий в этой сфере разных государственных органов и должностных лиц.

Также основополагающими актами в этой сфере, помимо Федерального закона «О безопасности», выступают Федеральный конституционный закон «О военном положении», Федеральные законы «Об обороне», «О Государственной границе Российской Федерации», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О противодействии терроризму» и некоторые другие.

Кроме того, к ним следует отнести Государственную стратегию экономической безопасности Российской Федерации, Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцию внешней политики Российской Федерации, Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации, Концепцию противодействия терроризму, Военную доктрину Российской Федерации, Морскую доктрину Российской Федерации, Основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству, План строительства Вооруженных Сил и другие концептуальные и доктринальные документы.

Как можно заметить из приведенного выше перечня, действующая система правовых актов, регламентирующих сферу национальной безопасности, представляет собой достаточно многочисленный их набор, особенностью которого является узкий, фрагментарный характер предмета правового регулирования каждого отдельного взятого акта. На данный момент вся система таких актов строится по принципу вычленения тех или иных отдельных частных угроз или отдельных аспектов национальной безопасности.

Убеждены, что такой подход к правовому регулированию неоправдан, а главное, неэффективен. Любая угроза национальной безопасности по

определению не носит отдельный, обособленный от всех иных угроз характер. Каждая из угроз в отдельности и все они вместе выступают единым фронтом, являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

Исходя из этого считаем, что современная система обеспечения национальной безопасности остро нуждается в едином систематизированном нормативно-правовом акте, аккумулирующем все основные аспекты ее правового обеспечения.

«Отличительной чертой системы правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности выступает то, что по важнейшим направлениям отсутствуют необходимые федеральные и федеральные конституционные законы, а те самые важнейшие центральные направления регулируются нормативно правовыми актами «второго сорта», такими как Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, Военной доктриной, Доктриной информационной безопасности, Морской доктриной Российской Федерации, Концепцией внешней политики, Основами пограничной политики, Основами политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности и другими документами» [37, с. 119].

Следует также обратить внимание, что в множестве действующих на сегодняшний день федеральных законах, стратегиях, концепциях, основ и доктрин неизбежны разногласия, нестыковки и противоречия в правовом регулировании одних и тех же или смежных вопросов. бывают разногласия по одному и тому же вопросу. И это еще один довод в пользу разработки и принятия единого комплексного нормативно-правового акта, охватывающего основы правового регулирования всех сфер обеспечения национальной безопасности, и на основе которого уже возможно выстраивать единую непротиворечивую систему подзаконных актов.

Предоставляется, что подобная система не будет иметь основных пороков современной системы и сможет избежать противоречий и разногласий ни в трактовке, ни в толковании, ни в реализации правовых норм.

Так, например, «в Военной доктрине Российской Федерации неоправданно усилены в отличие от Стратегии национальной безопасности задачи военной организации по локализации внутренних угроз. В связи с чем снижается главная цель обеспечения военной безопасности — предотвращение, локализация и нейтрализация военных угроз Российской Федерации. Современное положение России, обусловленное характером ее нынешнего общественно-политического и экономического развития, ставит перед государством и обществом важные задачи по совершенствованию законодательства в интересах укрепления национальной безопасности страны» [29, с. 25].

Таким образом, национальная безопасность РФ не мыслится вне современной правовой основы, представляющую собой совокупность взаимосвязанных, непротиворечивых правовых актов, содержащих основные принципы и нормы, обеспечивающие должное правовое регулирование общественных отношений в области обеспечения национальной безопасности России.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. были определены также приоритетные направления в области общественного порядка, в том числе «снижение уровня преступности; повышение безопасности граждан и права собственности; снижение количества контрольных и надзорных мероприятий, в отношении субъектов малого бизнеса» [58].

Большое значение также отводится программным документам в рассматриваемой сфере, в частности утверждена программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [55].

Документ включает подпрограммы: «реализация полномочий в сфере внутренних дел»; «Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»; «Повышение безопасности дорожного движения»; «Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской

Федерации»; федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах».

Цель программы – повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также создание условий, способствующих эффективному развитию миграционных процессов, в предыдущей программе также обозначалось в качестве цели повышения уровня доверия населения к правоохранительным структурам. Представляется правильным включение данного положения и в действующую программу.

По итогам выполнения программы планируется достижение таких результатов как:

- увеличение численности граждан, удовлетворенных качеством предоставления государственных услуг органами внутренних дел Российской Федерации;
- повышение качества и законности деятельности следователей и дознавателей органов внутренних дел Российской Федерации, выражающееся в сокращении фактов необоснованного привлечения к уголовной ответственности;
- повышение уровня безопасности граждан за счет сокращения количества тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах;
- повышение результативности розыскной работы органов внутренних дел Российской Федерации;
- сокращение численности лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий.

Аналогичные программные документы также могут приниматься на уровне власти субъектов.

От эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности напрямую зависит состояние национальной безопасности Российской Федерации.

Завершая обсуждение по теме данной главы, нами были сделаны следующие выводы.

В ходе долгого и весьма трудного, неоднозначного процесса совершенствования государственного устройства, развития демократических начал политического режима, становления примата права концепция национальной безопасности также подвергалась существенной трансформации. Но при любых ее изменениях оставалась неизменной роль государства в этой деятельности, поскольку все механизмы обеспечения собственной безопасности государство всегда держало в своих руках.

Административно-правовой режим имеет своим предназначением охрану самых разных групп значимых общественных отношений, и далеко не в последнюю очередь направлен на защиту национальной безопасности.

Существует проблема соотношения обеспечения национальной безопасности – с одной стороны, и гарантированности прав и свобод человека и гражданина – с другой. Ответ здесь возможен лишь в том ключе, что все те средства и методы, которыми обладает государство для обеспечения безопасности могут и обязаны использоваться лишь в рамках правовых ограничений, которые государство налагает на себя, постулируя на самом высоком – конституционном – уровне примат прав и свобод человека.

При этом, разумеется, невозможно оспорить и то обстоятельство, что обеспечение общественной безопасности и само безусловно является приоритетом особой, глобальной важности.

Понятие национальной безопасности по сегодняшний день не имеет законодательной дефиниции, в том числе и в базовом профильном законодательном акте - в Федеральном законе «О безопасности».

Легальное определение категории «национальная безопасность», содержащееся в Стратегии национальной безопасности, выглядит следующим

образом: национальная безопасность представляет собой состояние защищенности 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.

Считаем необходимым закрепить понятие «национальная безопасность» на законодательном уровне. Логично было бы это сделать в базовом Федеральном законе «О безопасности».

Полагаем корректным определить национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, обеспеченное системой предусмотренных государством механизмов противодействия таковым угрозам.

Действующая система правовых актов, регламентирующих сферу национальной безопасности, представляет собой достаточно многочисленный их набор, особенностью которого является узкий, фрагментарный характер предмета правового регулирования каждого отдельного взятого акта. На данный момент вся система таких актов строится по принципу вычленения тех или иных отдельных частных угроз или отдельных аспектов национальной безопасности.

Такой подход к правовому регулированию неоправдан, а главное, неэффективен. Любая угроза национальной безопасности по определению не носит отдельный, обособленный от всех иных угроз характер. Каждая из угроз в отдельности и все они вместе выступают единым фронтом, являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

Современная система обеспечения национальной безопасности остро нуждается в едином систематизированном нормативно-правовом акте, аккумулирующем все основные аспекты правового обеспечения национальной безопасности.

## **Глава 2 Система и содержание административно-правового режима обеспечения национальной безопасности**

### **2.1 Административно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности**

Понятие «механизм государства» достаточно традиционно в юридической науке и обычно рассматривается как «система государственных организаций - организованных государством коллективом людей, обеспечивающих руководство и непосредственное осуществление функций государства. Государственные организации, образующие в своей совокупности механизм государства, в зависимости от существа стоящих перед ними задач (своего основного назначения) и вытекающих отсюда различий в компетенции, порядке образования, внутренней структуре и так далее, делятся на органы государства, государственные предприятия и государственные учреждения» [49, с. 172].

Однако высказаны и иные точки зрения по данному вопросу. Например, В.А. Рыжих понимает механизм государства как «пронизанную едиными, законодательно закрепленными принципами, основанную на разделении властей и располагающую необходимыми материальными придатками систему государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства» [60, с. 66].

Данное определение представляется нам в большей степени обоснованным, поскольку отображает собственно сущность рассматриваемого понятия.

Как бы то ни было, если в юридической литературе освещается вопрос о механизме государства, то неизбежно он сводится к рассмотрению особенностей и деятельности государственных органов, что в свою очередь побуждает и нас остановиться на рассмотрении специфики таких органов.

Понятие «государственный орган» не является устоявшимся в науке. Разные авторы придают ему разное значение и предлагают различные его определения.

Например, «под государственным органом в субъективном смысле подразумеваются физические лица, несущие государственную службу» [40, с. 42].

Или же - «под государственным органом в объективном смысле подразумевается такой коллектив находящихся на службе лиц, объединенных в единое организационное целое и рассматриваемых в совокупности с их деятельностью, посредством которого государство выполняет свои функции» [46, с. 8].

Первое из приведенных выше определений – в субъективном смысле – по факту в гораздо большей степени относится к понятию «государственный служащий». Здесь необходимо отметить, что, разумеется, деятельность любого отдельного органа государства может быть в конечном счете сведена к сумме профессиональных действий и решений его должностных лиц, то есть государственных служащих. И тем не менее, это совершенно разноплановые понятия. Определять первое сугубо через второе не представляется возможным, иначе бы неизбежно встала проблема дифференциации одного понятия от другого.

В этой связи обратимся к рассмотрению признаков государственного органа.

В юридической литературе разными авторами выделены следующие основные признаки государственных органов:

- «создаются в строго-установленном законом порядке, что исключает любую возможность произвольного создания государственных органов» [17, с. 69];
- «органы государственной власти обладают властными полномочиями, другими словами, их решения имеют общеобязательный характер исполнения» [15, с. 73];

- «деятельность органов государственной власти подконтрольна нормативно-правовыми актами, то есть, органы государственной власти осуществляют свою деятельность исключительно в рамках компетенции, определяемой законодателем» [84, с. 187].

Исходя из названных признаков, полагаем возможным присоединится к следующему определению понятия «государственный орган». «Государственный орган – самостоятельный структурный элемент государственного аппарата, который участвует в осуществлении государственной власти, обладающий государственно-властными полномочиями, действующий в рамках отечественного законодательства и образованный в порядке, предусмотренном законом» [46, с. 14].

Рассмотрев соотношение категорий «государственный механизм» и «государственный орган», считаем возможным перейти к освещению собственно вопроса о механизме национальной безопасности.

Как и предыдущие понятия, механизм обеспечения национальной безопасности рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле механизм обеспечения национальной безопасности рассматривается учеными как «специальная часть государственного механизма, которая представляет собой систему органов власти, а также негосударственных институтов, наделенных специальными функциями, целью которых является обеспечение безопасности» [33, с. 39].

Если говорить об элементах механизма обеспечения национальной безопасности в узком смысле, то можно выделить его следующие элементы:

- «государственные учреждения, для которых функции по обеспечению безопасности являются первостепенными;
- государственные учреждения, для которых функции по обеспечению безопасности являются производными и реализуются только при наличии определенных обстоятельств;
- негосударственные организации, которые привлекаются для повышения эффективности национальной безопасности» [5, с. 96].

«В широком смысле механизм обеспечения национальной безопасности представляет собой систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы с целью защиты жизненно важных интересов общества и государства. В качестве таких средств, помимо собственно организаций, осуществляющих функцию обеспечения безопасности, выступают нормативно-правовая база, лежащая в основе формирования и функционирования соответствующих организаций и их взаимодействия по достижению цели обеспечения безопасности; методы, способы, приемы, используемые субъектами обеспечения безопасности для решения стоящих перед ними задач» [63, с. 103].

Необходимо понимать, что «механизм обеспечения национальной безопасности является динамической системой. Это можно объяснить хотя бы тем, что, рассматривая ее в широком смысле, в нее включаются, в том числе, и нормативно-правовые акты. Учитывая высокую динамику развития правоотношений (например, отношения в сфере коммуникации посредством сети интернет) нормативно-правовые акты, входящие в систему по обеспечению национальной безопасности, должны постоянно меняться, чтобы соответствовать текущим реалиям. Поскольку система обеспечения национальной безопасности определяется как динамическая система, значит, для нее характерны определенные стадии, процессы» [27, с. 109].

В научной литературе, как правило, выделяют следующие стадии системы обеспечения национальной безопасности:

- «формирование интересов, обеспечение и охрана которых признана приоритетной целью;
- обнаружение и прогнозирование возможных внешних и внутренних угроз охраняемым объектам;
- разработка системы мер по противодействию и нейтрализации внутренних и внешних угроз;
- нейтрализация внутренних и внешних угроз;

- восстановление нормального функционирования общественных отношений» [18, с. 12].

«В рамках государственного аппарата существуют органы, призванные обеспечивать безопасность (так, например, функция обеспечения безопасности является основной для Федеральной службы безопасности, Министерства по чрезвычайным ситуациям и т.д.), и органы, основной задачей которых является реализация государственных интересов в условиях относительной стабильности социума (например, органы здравоохранения, социального обеспечения и т.д.). Можно также выделить ту часть государственного аппарата, которая может в зависимости от внутри- и внешнеполитической обстановки использоваться и для обеспечения национальной безопасности и для реализации государственных интересов в условиях отсутствия реальных угроз социуму (например, Вооруженные силы, Служба внешней разведки). Необходимо, однако, иметь в виду, что в случае кризиса в той или иной сфере жизнедеятельности социума, наличия угроз его существованию любой государственный орган может становиться элементом механизма обеспечения безопасности» [27, с. 109].

В системе мер обеспечения национальной безопасности ключевое значение имеют правовые методы регулирования общественных отношений. Среди таковых выделяют методы убеждения и принуждения.

Г.М. Мусаева и А.М. Абубакаров полагают, что «перечень форм, в которых может выражаться убеждение открытой, в частности оно может выражаться в координации деятельности сторон национальной политики, в применении стимулирования и поощрения, согласования усилий» [42, с. 85].

Два названных выше метода правового регулирования разграничиваются и по субъектному составу. Так, если метод убеждения может применяться всеми субъектами системы обеспечения национальной безопасности без всякого исключения, то в отличие от него метод принуждения является инструментарием исключительно уполномоченных на то органов и в строго оговоренных законом пределах.

Тем не менее, следует признать, что основным средством обеспечения административно-правового режима национальной безопасности выступает метод принуждения.

При этом однако очень важная роль отводится профилактическим мерам обеспечения национальной безопасности, направленным, например, на устранение причин и условий нарушений в данной области.

Кроме превентивных мер в строгом смысле слова важно использование и предупредительных мер, предмет которых состоит в купировании потенциальной угрозы интересам национальной безопасности.

Помимо названных методов, нельзя не рассмотреть и вопрос о мерах административного надзора, также имеющим важное значение в деле защиты национальной безопасности.

Понятие, содержание и специфические черты административного надзора не имеют однозначного толкования в научной среде. Например, традиционно ставится вопрос о соотношении контрольной и надзорной деятельности: последний рассматривается либо как часть первой или же как самостоятельное явление. Часть ученых вообще приходят к выводу о тождественности этих видов деятельности.

«Посредством применения административного надзора обеспечивается соблюдения принципа законности путем применения властными субъектами в отношении организационно не подчиненных им лиц совокупности мер административного принуждения с целью выявления, пресечения и применения санкций в случае установления фактов нарушения. Например, можно выделить прокурорский надзор, пожарный надзор, надзор в сфере недропользования» [56].

Необходимо отметить, что «функции федеральных органов исполнительной власти разделяются на нормотворческие, контрольно-надзорные и организационно-хозяйственные для предупреждения злоупотреблений со стороны государственных органов, как следствие к органам, осуществляющим надзорные полномочия относятся те, в задачу

которых входит непосредственно защита государственных, общественных, частных интересов» [40, с. 42]. Например, к указанным органам относятся следующие: Государственная инспекция дорожного движения МВД России, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

К субъектам административно-правового обеспечения в области национальной безопасности относятся следующие субъекты:

- «органы и должностные лица, организующие деятельность по обеспечению безопасности и определяющие ее направления;
- государственные органы специальной компетенцией, в задачу которых входит непосредственно реализация обеспечительных полномочий в области национальной безопасности;
- граждане и юридические лица» [57, с. 182].

Куда больше нам импонирует трактовка структуры обеспечения механизма национальной безопасности Ю.Г. Федотовой. По мнению автора к элементам рассматриваемой категории относятся:

- «во-первых, субъекты безопасности. К их числу можно отнести личность, общество, государство и нация;
- во-вторых, объекты безопасности - охраняемые законом общественные отношения, которым может быть причинен вред;
- в-третьих, вредоносные факторы;
- в-четвертых, правонарушения и юридические казусы, которые способствуют возникновению угрозы национальной безопасности» [80, с. 17].

Полагаем необходимым далее остановиться на анализе основных субъектов обеспечения национальной безопасности.

Начать следует с сущности института президентства в Российской Федерации и определения правового статуса этого лица.

Путь становления института президентства в России был непрост. «Решение о создании данного института принималось в моменты серьезных потрясений (распад Советского союза и институт президентства как попытка

спасти ситуацию, кризис 1993 года, связанный с принятием Конституции и приведший к расстрелу Белого дома), что усложнило и продлило процесс становления данного института. Тем не менее, от относительно формального статуса президента, существовавшего в последние годы СССР, этот институт пришел к тому статусу президента, который мы видим сейчас - настолько стабильный и влиятельный, что полноправно занимает место четвертой ветви власти» [6, с. 77].

Для президентско-парламентских республик, к коим без сомнения должна быть отнесена и Россия, присуща весомая, а порою и во многом определяющая, роль президента в структуре разделения властей. В системе сдержек и противовесов.

Анализируя действующую Конституцию Российской Федерации, нельзя определить четко место Президента в системе ветвей государственной власти. В науке единообразие мнений на этот счет также отсутствует. Как отмечается, «кто-то придерживается версии о том, что Президент не относится ни к одной ветви власти и относится при этом ко всем ветвям одновременно, выполняя функцию посредника между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти, другие же, напротив, выделяют на основе вышесказанного четвертую, президентскую ветвь власти» [6, с. 76].

Отчасти можно согласиться с позицией авторов, которые считают, что «Конституция Российской Федерации и практика последних лет позволяют говорить об особом положении Президента и выделить его как отдельную, четвертую ветвь власти. В подтверждение этого можно выдвинуть тезис о том, что полномочия Президента закреплены в 4 главе Конституции Российской Федерации, однако они не ограничиваются ее положениями и за Президентом, по итогу, закреплены полномочия во всех ветвях власти» [6, с. 76].

Для организации системы сдержек и противовесов в институте президентства существует ряд ограничений, позволяющих не допустить превращение президента в авторитарного правителя. Они закреплены в статье 81 Конституции Российской Федерации: «Президент Российской Федерации

избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом» [28].

Президент Российской Федерации обладает следующими полномочиями:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- формирует Администрацию Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях» [6, с. 78].

Одним из значимых применительно к сфере обеспечения национальной безопасности полномочий президента выступает его право введения чрезвычайного положения как на всей территории страны, так и в отдельных местностях. Глава государства должен уведомить о подобном решении палаты Федерального собрания. Парламент правомочен либо одобрить такое решение, либо отменить его.

В научной литературе отдельными авторами обращается внимание на следующий проблемный аспект, характерный данному полномочию. Так, «на сегодняшний день отсутствует гарантия на случай, когда имеют место быть все основания для введения чрезвычайного положения, но Президент, имея единоличные полномочия по данному вопросу, не вводит такого положения и не несет за это никакой ответственности» [30, с. 197].

Для решения данной проблемы, например, предлагается «обеспечить возможность Совета Федерации, а также глав субъектов решать вопросы о введении чрезвычайного положения (применительно к главам субъекта речь идет о введении положения в пределах территории подведомственного им субъекта)» [31, с. 112].

Как представляется, достаточно сложно согласиться с данным предложением, поскольку чрезвычайное положение – это, по сути, крайний режим, режим критичного уровня, влекущий самые серьезные правовые последствия.

С учетом этого обстоятельства считаем недопустимым наделение более широкого круга субъектов полномочиями по введению чрезвычайного положения. Предпочтительней выглядит ситуация по наделению дополнительных субъектов право на объявление так называемого особого положения, которое выступало бы неким промежуточным звеном, предшествовавшему введению чрезвычайному положению для уяснения фактической его необходимости. Полномочия по объявлению особого положения вполне целесообразно было бы отнести к полномочиям руководителей субъектов Российской Федерации.

Исходить необходимо из того обстоятельства, что преждевременное или недостаточно обоснованное решение о введении чрезвычайного положения может иметь сильный негативный эффект и само по себе спровоцировать серьезную дополнительную угрозу национальной безопасности.

Однако при возникновении действительно критических ситуаций органы власти субъектов федерации также должны иметь достаточные

полномочиями по их разрешению, купированию возникших угроз, в чем и видится смысл введения нового правового режима – особого положения.

Для своевременного устранения угроз национальной безопасности А.А. Куковский предлагает ввести систему предупреждения об уровнях опасности, используемую в странах Европы и США. Сущность данной системы заключается в том, чтобы «разграничить критерии национальной безопасности на пять уровней, каждому уровню необходимо присвоить свой цвет. В оригинальной системе используются следующие цвета: зеленый, синий, желтый, оранжевый и красный. Так, зеленый цвет означает, что для включаемых в категорию национальной безопасности общественных отношений на данный момент характерен низкий уровень опасности. Красный цвет означает наивысшую опасность, и сопоставим с условиями, при которых требуется введение чрезвычайного положения. Объявление того или иного уровня опасности влечет необходимость федеральных властей совершить те или иные действия. Так, при желтом уровне опасности требуется ввести особое наблюдение за наиболее значимыми объектами инфраструктуры, оранжевый уровень позволяет вводить дополнительные меры безопасности в тех или иных местах (например, аэропорты, посольства и так далее)» [32, с. 18].

Такое предложение следует признать обоснованным и своевременным, особенно с учетом широкой апробации подобных систем в зарубежных странах. Выделение различных уровней опасностей позволило бы добиться также реальной дифференциации используемых на каждом из уровней мероприятий и связанных с ними возможных ограничений прав и свобод.

Значительный интерес представляет исследование вопроса о круге полномочий Президента в связи с организацией и деятельностью такого консультативного органа как Совет Безопасности Российской Федерации.

Как известно, именно глава государства возглавляет Совет Безопасности и разрешает все вопросы, связанные с его формированием. В компетенцию

данного органа относится широкий спектр вопросов, как например, подготовка предложений:

- «по совершенствованию политики по вопросам обеспечения национальной безопасности, а также контроль за ее реализацией;
- по разработке направлений в сфере военной политики и вопросов обороны государства;
- по вопросам международного сотрудничества с иностранными государствами;
- по иным вопросам, связанным с обеспечением национальной безопасности» [39, с. 47].

Следует обратить внимание, что в Федеральном законе «О безопасности» закреплены следующие полномочия Президента в сфере обеспечения безопасности:

- «регламентирует вопросы компетенции органов исполнительной власти по вопросам обеспечения безопасности;
- принимает меры по противодействию терроризма;
- принимает меры по защите граждан от противоправных действий;
- обеспечивает защиту государственной тайны;
- обеспечивает защиту населения от чрезвычайных ситуаций» [75].

«Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная дума) формирует законодательную базу стратегии и политики обеспечения безопасности. В пределах своего ведения принимает решения по вопросам использования сил и средств обеспечения государственной безопасности, применения военной силы; определяет бюджетное финансирование органов, сил и средств обеспечения государственной безопасности; принимает федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации в области государственной безопасности; определяет бюджетные ассигнования на финансирование органов обеспечения безопасности;

заслушивает доклад Президента РФ об обеспечении безопасности России» [62, с. 153].

Судебные органы в рамках предоставленных им полномочий по отправлению правосудия и осуществлению судебного контроля также принимают участие в обеспечении национальной безопасности, в частности, посредством осуществления административного производства и производства по делам об административных правонарушениях, когда предметом нарушения выступают объекты, обеспечивающие режим национальной безопасности [77].

В рамках данной работы наибольший интерес для нас представляет конституционное судопроизводство. Оно представляет собой «регламентированную Конституцией и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» последовательность взаимозависимых процессуальных действий непосредственно самого Конституционного Суда, а также других участников конституционного судопроизводства, которые имеют своей целью разрешение конституционных дел в целях сохранения и укрепления авторитета основного закона в обществе и государстве» [50, с. 137].

При этом Конституционный Суд выступает высшим и единственным на федеральном уровне органом конституционного контроля, в пределах предоставленных ему полномочий самостоятельно осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства для защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны [76].

Конституция Российской Федерации выступает совершенно особым объектом судебной защиты, поскольку «закрепляет в своих положениях фундаментальные принципы, на которых строится вся правовая система государства. Она имеет высшую юридическую силу, поэтому важно, чтобы

законы и иные нормативно-правовые акты не противоречили ее содержанию» [26, с. 9].

«Для системы государственной власти Конституционный Суд выступает неким гарантом равновесия, который призван постоянно адаптировать растущую государственную структуру к конституционным положениям. То есть, контролировать работу органов той или иной ветви власти, чтобы они не выходили за пределы своей компетенции и не вторгались в чужую» [7, с. 67].

В задачу Конституционного Суда «входит не только рассмотрение конкретных дел, касающихся разделения властей, но и определение степени вторжения одной ветви власти в другую и установление того, в какой мере это вмешательство препятствует совместной деятельности органов публичной власти и эффективному функционированию системы власти в целом» [50, с. 137].

Необходимо особо подчеркнуть такой аспект деятельности Конституционного Суда, что только он и исключительно он из всех возможных субъектов права наделен правом давать официальное толкование конституционным положениям. Толкование, данное Конституционным Судом, имеет обязательный характер для всех участников спорных общественных отношений и судебных органов.

«Место Конституционного Суда в системе судебной власти в частности определяется полномочием иных судов обращаться с запросом о проверке соответствия закона положениям Конституции в тех случаях, когда судьи сомневаются в таком соответствии относительно примененного или подлежащего применению закона. Суды обладают указанным полномочием при рассмотрении различных дел – гражданских, уголовных, административных. Кроме того запрос может быть подан не только при первичном рассмотрении дела, но и на стадиях апелляции, кассации и надзора. Причем в этих случаях на соответствие Конституции будет проверяться закон,

который еще не был применен, в отличие от случаев, когда Конституционный Суд проверяет обращения граждан» [26, с. 7].

Еще одной исключительной особенностью деятельности Конституционного Суда выступает его право выработки правовых позиций даже в тех ситуациях, когда итогового решения по запросу или жалобе принято не было. Обычно в подобных ситуациях Конституционный Суд констатирует отсутствие правовой неопределенности в рамках оспариваемых правоотношений, но состояние правовой определенности подтверждается им выработкой соответствующего толкования, правовой позиции, которая также является обязательной для участников подобных отношений. в вопросах оспаривания конституционности той или иной нормы. В качестве примера можно привести определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 г. № 187-О «По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении» в Российской Федерации» [48].

К вопросу о частоте отказов Конституционного Суда в признании положений закона неконституционными представляет интерес мнение С.Д. Князева, обращающего внимание, что «при наличии возможности выявить должное содержание положения Конституции в контексте закона, Суд не станет признавать закон или его часть неконституционными» [26, с. 6-7].

Из этого можно сделать вывод, что Конституционный Суд защищает конституционный порядок главным образом через очищение правового поля от положений, не соответствующих конституционным требованиям, путем выработки соответствующих правовых позиций и дачи толкований, а не через полное исключение оспариваемого законоположения из правового поля.

Необходимо также рассмотреть деятельность Правительства Российской Федерации как субъекта обеспечения национальной безопасности.

Примечательно, что на законодательном уровне данная функция не признана за Правительством. И тем не менее, анализ соответствующей законодательной базы позволяет уверенно утверждать, что Правительство имеет соответствующие полномочия, причем весьма широкие.

Так, именно Правительство принимает обязательное участие и разрешает многие вопросы, связанные с формированием различных целевых программ в сфере национальной безопасности. Также Правительство своими актами регламентирует вопросы организации и деятельности многих органов исполнительной власти, связанных с обеспечением национальной безопасности. Именно Правительство отвечает за реализацию многих положений Стратегии национальной безопасности.

Особое место среди органов государственной власти занимают органы прокуратуры.

Прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также осуществляет надзор за исполнением законов, а также осуществляет взаимодействие с законодательными и исполнительными органами власти субъектов.

К специальным органам, чья деятельность напрямую связана с обеспечением национальной безопасности относится Совет безопасности Российской Федерации.

В компетенцию Совета входит координация деятельности по обеспечению безопасности на всей территории Российской Федерации, разработка положений в области защиты от внутренних и внешних угроз, а также «решение вопросов о военно-техническом сотрудничестве и информационной безопасности; рассматривает стратегические проблемы внутренней, внешней и военной политики Российской Федерации, вопросы обеспечения безопасности в экономической, общественной, оборонной, пограничной, информационной, экологической и иных сферах, вопросы охраны здоровья населения, прогнозирования и предотвращения

межнациональных и социальных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения общественного согласия, законности и правопорядка» [72].

Отдельные авторы указывают на «необходимость закрепить правовое положение Совета безопасности в основном законе страны по примеру Конституции Украины» [70, с. 10]. Против данной позиции высказывается В.И. Мельников, указывая на то, что «неблагоразумно наделять Совет безопасности распорядительными функциями, тем более исполнительными» [39, с. 47].

В.М. Редкоус указывает на то обстоятельство, что «Совет безопасности выступает весьма противоречивым элементом системы органов государственной власти, поскольку его намерения могут трактоваться по-разному в зависимости от тех или иных условий. Поэтому стоит более осторожно подходить к вопросу расширения его компетенции» [59, с. 140].

Считаем, что в данной дискуссии исходить нужно из того, что Совет безопасности как консультативный и вспомогательный орган при Президенте РФ должен главным образом обсуждать и предлагать стратегические направления развития системы обеспечения национальной безопасности, а также концентрироваться на задаче координации деятельности множества органов государственной власти и управления для достижения заявленных целей в этой области, купирования внешних и внутренних угроз.

Завершая обсуждение по теме данного параграфа, мы можем сделать следующие выводы.

В механизме обеспечения национальной безопасности ключевое значение имеют правовые методы регулирования общественных отношений. Среди таковых выделяют методы убеждения и принуждения. Основным средством обеспечения административно-правового режима национальной безопасности при этом выступает метод принуждения.

Важная роль отводится профилактическим мерам обеспечения национальной безопасности, направленным, например, на устранение причин и условий нарушений в данной области.

Кроме превентивных мер в строгом смысле слова важно использование и предупредительных мер, предмет которых состоит в купировании потенциальной угрозы интересам национальной безопасности.

Считаем недопустимым наделение более широкого круга субъектов полномочиями по введению чрезвычайного положения. Предпочтительней выглядит ситуация по наделению дополнительных субъектов право на объявление так называемого особого положения, которое выступало бы неким промежуточным звеном, предшествовавшему введению чрезвычайному положению для уяснения фактической его необходимости. Полномочия по объявлению особого положения вполне целесообразно было бы отнести к полномочиям руководителей субъектов Российской Федерации.

Следует признать обоснованным и своевременным предложение о введении системы предупреждения об уровнях опасности, особенно с учетом широкой апробации подобных систем в зарубежных странах. Выделение различных уровней опасностей позволило бы добиться также реальной дифференциации используемых на каждом из уровней мероприятий и связанных с ними возможных ограничений прав и свобод.

Совет безопасности как консультативный и вспомогательный орган при Президенте РФ должен главным образом обсуждать и предлагать стратегические направления развития системы обеспечения национальной безопасности, а также концентрироваться на задаче координации деятельности множества органов государственной власти и управления для достижения заявленных целей в этой области, купирования внешних и внутренних угроз.

## **2.2 Проблемные аспекты реализации административно-правового режима национальной безопасности**

Одной из значимых и постоянно подчеркиваемой проблем административно-правового режима обеспечения национальной безопасности является вопрос о так называемой региональной безопасности.

Отдельные ученые высказываются о том, что «обеспечение национальной безопасности возможно только на федеральном уровне» [3, с. 47].

Данная точка зрения является несколько спорной, поскольку «обеспечение национальной безопасности является сложным процессом, который реализуется посредством работы органов власти на разных уровнях (федеральный, субъект, местный). Безусловно, федерация задает общие основы функционирования системы обеспечения национальной безопасности, но реализуются они во многом именно на уровне субъекта и местного самоуправления» [32, с. 18].

В научных кругах категории «национальная безопасность» и «региональная безопасность» по общему правилу рассматриваются как общее и частное [10, с. 110].

Как и многие иные смежные категории понятие «региональная безопасность» не раскрывается ни на законодательном уровне, ни на уровне профильных подзаконных актов, например, Стратегии национальной безопасности. Однако в тексте Стратегии мы находим прямые отсылки к этому понятию через употребляемые там такие словосочетания как «региональная стабильность», «состояние национальной безопасности на региональном уровне», «обеспечение национальной безопасности на региональном уровне» и тому подобные [73].

Среди многих авторов отмечается, что «полномочия региональных органов власти по вопросам регулирования общественной, экологической безопасности, безопасности личности, по большей части реализованы не в

полном объеме. Как правило, региональные власти находятся в ожидании решения федеральных органов власти» [13], [67, с. 112].

Другой проблемный аспект в данной сфере заключается в том, что «принятие законов субъекта по вопросам обеспечения национальной безопасности на региональном уровне, формирование соответствующих органов власти, в чьей компетенции была реализация таких нормативно-правовых актов, ограничено рамками бюджета, а именно, во многих регионах отсутствуют средства для надлежащего финансирования» [68, с. 92].

Современный этап развития системы национальной безопасности характеризуется некоторым расширением полномочий регионов в этой сфере. Однако большинство подобных полномочий содержат в себе подзаконные акты, на законодательном уровне соответствующих изменений крайне мало.

А.В. Возжеников обращает внимание, что «в определенной степени жалобы глав субъектов на отсутствие необходимых полномочий по обеспечению национальной безопасности на уровне субъектов стали одной из причин для принятия Указа Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» [12, с. 61].

Данный Указ существенно изменил ряд правоотношений в сфере обеспечения безопасности. Например, региональные управления некоторых федеральных органов в этой части стали подотчетны главам субъектов Российской Федерации [71]. Мы склонны присоединиться к высказанному в литературе мнению, что «такое положение вещей в корнях неверно, поскольку обеспечение национальной безопасности на региональном уровне должно основываться на федеральных основах, а компетенция региона в свою очередь должна предоставлять субъекту возможность учитывать его специфику и конкретизировать и корректировать меры для достижения наибольшей эффективности» [10, с. 111].

Необходимо также учитывать, что региональные проблемы в конечном счете могут влиять и даже определять уровень национальной безопасности в целом. Как справедливо указывается, «например, в рамках одной страны могут

зарождаются территориальные претензии одного субъекта по отношению к другому на основании изменений, которые происходят с границами таких субъектов. Процесс территориального деления не ограничен, но носит довольно сложный характер, но все же имеет место быть. Такое деление может быть реальной угрозой национальной безопасности государства» [12, с. 66].

Пристальное внимание вызывает вопрос в возможности и целесообразности, а также последствиях дальнейшего расширения административных полномочий спецслужб. По данному вопросу высказаны во многом противоположные суждения.

Отдельные авторы отмечают, что «компетенции сотрудников правоохранительных органов, Росгвардии, Федеральной службы безопасности позволяют значительно ограничивать права и свободы граждан, которые не совершали никаких правонарушений. Это позволяет сотрудникам злоупотреблять служебным положением и при этом оставаться безнаказанными» [22, с. 730].

Другие авторы обращают внимание на то обстоятельство, что «само по себе расширение полномочий не может стать причиной злоупотребления служебным положением и ограничением прав и свобод граждан» [69, с. 27].

Если вести речь исключительно об уровне законодательной регламентации, то можно признать, законодатель включает в положения соответствующих нормативных актов гарантии обеспечения прав и свобод, включая механизмы их восстановления в случае нарушения. Примером может служить статья 6 в Федерального закона «О федеральной службе безопасности» [78]. Однако фактическая реализация провозглашенных гарантий остается существенной проблемой правоприменительной практики.

В целом можно отметить, что механизмы защиты прав и свобод, равно как и гарантии их реализации, регламентированы достаточно подробно. Отдельно стоит обратить внимание, что «институт официального предостережения в качестве меры административно-правового обеспечения национальной безопасности эффективно используется рядом зарубежных

стран. Однако стоит отметить, что широкий перечень полномочий сотрудников все же вызывает ряд проблемных аспектов на практике. При этом важно понимать, что причиной проблемы является не нормативно-правовое регулирование, а иные факторы, способствующие злоупотреблению служебным положением, в частности, коррупционное влияние» [47, с. 53].

В качестве одного из промежуточных выводов следует признать, что со стороны требуется качественно иной, более строгий подход в вопросах разработки концептуальных правовых актов в сфере обеспечения административно-правового режима национальной безопасности.

Дело в том, что в литературе отмечается тот факт, что, например, в действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации прослеживается нечеткость в использовании понятийного аппарата [9, с. 12].

Например, структура Стратегии строится на соотношении двух категорий - национальные интересы (пункт 25) и стратегические национальные приоритеты (пункт 26). Между тем, справедливо отмечается, что оба данных понятия весьма близки к друг к другу по своему содержанию, а значит разграничиваются с трудом.

Пункт 39 Стратегии содержит положение, что обеспечению безопасности будет способствовать совершенствование эффективности правоохранительных органов и спецслужб. При этом понятие «спецслужб» никоим образом не раскрывается, нет в Стратегии и более-менее полного перечня органов, в компетенцию которых входит обеспечение национальной безопасности.

Таким образом, следует выделить следующие серьезные проблемы административно-правового режима обеспечения национальной безопасности на региональном уровне:

- «наличие пробелов в законодательстве;
- недостаточный уровень нормативно-правового регулирования по вопросам обеспечения национальной безопасности на уровне субъектов;

- отсутствие необходимого финансирования в отдельных субъектах для реализации административно-правовых мер по обеспечению национальной безопасности» [67, с. 115].

В научной литературе обращается внимание, что «с учетом значимости и сложности регулирования вопросов национальной безопасности, имеет место быть необходимость в разработке федерального конституционного закона о национальной безопасности» [37, с. 119]. При этом подчеркивается, что это должен быть действительно новый акт, выводящий законодательную регламентацию обеспечения национальной безопасности на совершенно новый, современный уровень с тем, чтобы новый акт выступил надежной основой для формирования всей системы нормативно-правовых актов обеспечения национальной безопасности.

Относительно содержания такого акта в литературе ведутся дискуссии. Например, одни авторы настаивают, что «в нем обязательно должно быть отражено понятие национальной безопасности, поскольку на сегодняшний день данное определение содержится только в подзаконном акте» [19, с. 147].

Т.С. Латыпов указывает, что в таком законе «должны быть нормативно закреплены национальные интересы и угрозы безопасности» [34, с. 89].

Мы не считаем обоснованной данную позицию. Дело в том, что обе предлагаемые для закрепления и конкретизации на законодательном уровне категории, а именно «национальные интересы» и «угрозы безопасности» являются весьма динамичными, постоянно меняющимися в зависимости от наличия и совокупного влияния различных временных факторов и условий. Статичное их закрепление и перечисление в законодательном акте не может дать требуемый позитивный эффект.

Представляется, что оптимальным уровнем для закрепления указанных категорий – это уровень таких подзаконных актов как стратегии или концепции, регулярно и достаточно систематически сменяющих друг друга и своевременно отражающих действительные реалии в этой области.

Таким образом, предпочтительными с точки зрения правового механизма были бы соответствующие отсылки в законе на необходимость закрепления и регламентации подобных категорий на уровне Президента РФ, которыми, как известно, и утверждаются стратегии, концепции, основы и т.п. в области национальной безопасности.

Отдельно предлагается «в федеральном конституционном законе определить субъекты обеспечения национальной безопасности, а также перечень, применяемых ими мер. При этом необходимо учитывать весь объем прав, направленных на реализацию административно-правовых мер с целью обеспечения национальной безопасности. Они имеют весьма разнородный характер, поэтому при составлении федерального конституционного закона требуется использование бланкетных конструкций» [11, с. 46].

Кроме того, авторами отмечается «необходимость детального закрепления всех уровней обеспечения национальной безопасности» [16, с. 69].

Данная инициатива должна быть поддержана, так как ее реализации направлена в том числе на исключение такого негативного фактора административно-правового режима как избыточность нормативной регламентации, возникающей в силу неизбежного дублирования одних и тех положений во множестве аналогичных актов на региональном уровне или уровне местного самоуправления. Этим негативным моментом и обусловлены не в последнюю очередь приоритет и расширение регулирования сферы национальной безопасности именно на федеральном уровне.

При всем при этом «разрешение проблемы нормативно-правового регулирования вопросов административно-правовых мер, направленных на обеспечение национальной безопасности, не может быть осуществлено только путем принятия вышеупомянутого федерального конституционного закона. Необходимо, чтобы его положения нашли свое развитие в нормах федеральных законов и подзаконных актов, регулирующих вопросы обеспечения национальной безопасности. Только в этом случае получится

обеспечить реальное, а не формальное закрепление основ обеспечения национальной безопасности» [52, с. 123].

Выше нами уже затрагивался вопрос о соотношении двух методов правового регулирования – методов убеждения и принуждения. Считаем целесообразным еще раз обратиться к данному вопросу в свете того, что многие авторы исходят из того, что «при обеспечении национальной безопасности приоритет должен отдаваться методам убеждения» [64, с. 221].

Со своей стороны мы оцениваем данную позицию как самоочевидную и в силу этого не нуждающуюся в детальном обосновании, поскольку именно через метод убеждения представляется возможным действительно добиться сочетания интересов национальной безопасности – с одной стороны, и охраны прав и свобод человека – с другой.

Не случайно авторами указывается, что «при совпадении интересов личности, общества и государства принуждение не может использоваться в качестве основного метода административно-правового регулирования» [57, с. 182].

«Поскольку стороны одинаково заинтересованы в обеспечении национальной безопасности, куда более верным будет опираться на убеждение, что позволит избежать необоснованных расходов и иных негативных последствий. Применение мер убеждения при обеспечении национальной безопасности способствует развитию институтов гражданского общества, например, таких как общественные наблюдатели, общественный контроль и так далее» [57, с. 182].

Укажем также, что метод убеждения по общему правилу сочетается с использованием разного рода стимулов, что позволяет в их совокупности добиться добросовестного и организованного исполнения существующих юридических предписаний.

Е.А. Пинкина обращает внимание, что «деятельность исполнительной власти не должна сводиться только к организационно-принудительным мерам. Грамотное управление подразумевает использование различных

административно-правовых мер, основанных на методе убеждения. К их числу относят: поощрение, информирование, разъяснение, координация и так далее. Убеждение является важным средством предупреждения правонарушений, которые несут угрозу национальной безопасности, а также способствует выработке в сознании населения устойчивого правомерного поведения» [51, с. 152].

Следует также указать на настоятельную необходимость широкого реформирования института индивидуальной профилактической деятельности. «Это позволит распространить на общественные отношения, возникающие в связи с индивидуальным предупреждением, действие механизма правового регулирования» [43, с. 174]. В свою очередь это позволит органам исполнительной власти достичь следующих целей:

- «применять ограничения для физических и юридических лиц по правомерным основаниям (например, отказ в выдаче лицензии на осуществлении той или иной деятельности может быть обоснован результатами индивидуальной профилактики)» [44, с. 30];
- «увеличение перечня и расширение процедуры применения мер административного воздействия» [1, с. 154];
- «процессуальная регламентация применения различных мер административного воздействия» [8, с. 66];
- «ограничение возможности применения произвольных административно-правовых мер, нарушающих права и свободы граждан» [36, с. 79].

Все изложенные выше проблемные аспекты обеспечения национальной безопасности, равно как и иные, здесь не рассмотренные, приводят к выводу о насущной необходимости серьезного реформирования административно-правового режима и нормативной регламентации сферы обеспечения национальной безопасности. Согласимся с теми предложениями, что высказаны в литературе о необходимости в первую очередь принятия следующих мер в этой связи:

- «произвести оценку актуальных угроз национальной безопасности;
- на основе анализа разработать административно-правовые меры для их предупреждения;
- произвести анализ современного законодательства по вопросам обеспечения национальной безопасности и выявить пробелы и коллизионные нормы;
- на основе выявленных пробелов и коллизионных норм разработать необходимые нормативно-правовые акты, в том числе и по частным вопросам, например, по обеспечению защиты территориальной целостности или защиты от угроз сепаратизма;
- обеспечить механизмы реализации нормативно-правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности;
- создать необходимые гарантии для реализации нормативно-правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности» [38, с. 51].

В завершении исследования вопросов данной главы нами сделаны следующие выводы.

В механизме обеспечения национальной безопасности ключевое значение имеют правовые методы регулирования общественных отношений. Среди таковых выделяют методы убеждения и принуждения. Основным средством обеспечения административно-правового режима национальной безопасности при этом выступает метод принуждения.

Важная роль отводится профилактическим мерам обеспечения национальной безопасности, направленным, например, на устранение причин и условий нарушений в данной области.

Кроме превентивных мер в строгом смысле слова важно использование и предупредительных мер, предмет которых состоит в купировании потенциальной угрозы интересам национальной безопасности.

Считаем недопустимым наделение более широкого круга субъектов полномочиями по введению чрезвычайного положения. Предпочтительней выглядит ситуация по наделению дополнительных субъектов право на объявление так называемого особого положения, которое выступало бы неким промежуточным звеном, предшествовавшему введению чрезвычайному положению для уяснения фактической его необходимости. Полномочия по объявлению особого положения вполне целесообразно было бы отнести к полномочиям руководителей субъектов Российской Федерации.

Следует признать обоснованным и своевременным предложение о введении системы предупреждения об уровнях опасности, особенно с учетом широкой апробации подобных систем в зарубежных странах. Выделение различных уровней опасностей позволило бы добиться также реальной дифференциации используемых на каждом из уровней мероприятий и связанных с ними возможных ограничений прав и свобод.

Совет безопасности как консультативный и вспомогательный орган при Президенте РФ должен главным образом обсуждать и предлагать стратегические направления развития системы обеспечения национальной безопасности, а также концентрироваться на задаче координации деятельности множества органов государственной власти и управления для достижения заявленных целей в этой области, купирования внешних и внутренних угроз.

Одной из значимых и постоянно подчеркиваемой проблем административно-правового режима обеспечения национальной безопасности является вопрос о так называемой региональной безопасности. Современный этап развития системы национальной безопасности характеризуется некоторым расширением полномочий регионов в этой сфере. Однако большинство подобных полномочий содержат в себе подзаконные акты, на законодательном уровне соответствующих изменений крайне мало.

Пристальное внимание вызывает вопрос в возможности и целесообразности, а также последствиях дальнейшего расширения административных полномочий спецслужб.

Если вести речь исключительно об уровне законодательной регламентации, то можно признать, законодатель включает в положения соответствующих нормативных актов гарантии обеспечения прав и свобод, включая механизмы их восстановления в случае нарушения. Примером может служить статья 6 в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности». Однако фактическая реализация провозглашенных гарантий остается существенной проблемой правоприменительной практики.

Нуждается в поддержке инициатива о закреплении уровней национальной безопасности. Ее реализации направлена в том числе на исключение такого негативного фактора административно-правового режима как избыточность нормативной регламентации, возникающей в силу неизбежного дублирования одних и тех положений во множестве аналогичных актов на региональном уровне или уровне местного самоуправления. Этим негативным моментом и обусловлены не в последнюю очередь приоритет и расширение регулирования сферы национальной безопасности именно на федеральном уровне.

## Заключение

В ходе долгого и трудного, неоднозначного процесса совершенствования государственного устройства, развития демократических начал политического режима, становления примата права концепция национальной безопасности также подвергалась существенной трансформации. Но при любых ее изменениях оставалась неизменной роль государства в этой деятельности, поскольку все механизмы обеспечения собственной безопасности государство всегда держало в своих руках.

Административно-правовой режим имеет своим предназначением охрану самых разных групп значимых общественных отношений, и далеко не в последнюю очередь направлен на защиту национальной безопасности.

Существует проблема соотношения обеспечения национальной безопасности – с одной стороны, и гарантированности прав и свобод человека и гражданина – с другой. Ответ здесь возможен лишь в том ключе, что все те средства и методы, которыми обладает государство для обеспечения безопасности могут и обязаны использоваться лишь в рамках правовых ограничений, которые государство налагает на себя, постулируя на самом высоком – конституционном – уровне примат прав и свобод человека.

При этом, разумеется, невозможно оспорить и то обстоятельство, что обеспечение общественной безопасности и само безусловно является приоритетом особой, глобальной важности.

Понятие национальной безопасности по сегодняшний день не имеет законодательной дефиниции, в том числе и в базовом профильном законодательном акте - в Федеральном законе «О безопасности».

Легальное определение категории «национальная безопасность», содержащееся в Стратегии национальной безопасности, выглядит следующим образом: национальная безопасность представляет собой состояние защищенности 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.

Считаем необходимым закрепить понятие «национальная безопасность» на законодательном уровне. Логично было бы это сделать в базовом Федеральном законе «О безопасности».

Полагаем корректным определить национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, обеспеченное системой предусмотренных государством механизмов противодействия таковым угрозам.

Действующая система правовых актов, регламентирующих сферу национальной безопасности, представляет собой достаточно многочисленный их набор, особенностью которого является узкий, фрагментарный характер предмета правового регулирования каждого отдельного взятого акта. На данный момент вся система таких актов строится по принципу вычленения тех или иных отдельных частных угроз или отдельных аспектов национальной безопасности.

Такой подход к правовому регулированию неоправдан, а главное, неэффективен. Любая угроза национальной безопасности по определению не носит отдельный, обособленный от всех иных угроз характер. Каждая из угроз в отдельности и все они вместе выступают единым фронтом, являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

Современная система обеспечения национальной безопасности остро нуждается в едином систематизированном нормативно-правовом акте, аккумулирующем все основные аспекты правового обеспечения национальной безопасности.

В механизме обеспечения национальной безопасности ключевое значение имеют правовые методы регулирования общественных отношений. Среди таковых выделяют методы убеждения и принуждения. Основным

средством обеспечения административно-правового режима национальной безопасности при этом выступает метод принуждения.

Важная роль отводится профилактическим мерам обеспечения национальной безопасности, направленным, например, на устранение причин и условий нарушений в данной области.

Кроме превентивных мер в строгом смысле слова важно использование и предупредительных мер, предмет которых состоит в купировании потенциальной угрозы интересам национальной безопасности.

Считаем недопустимым наделение более широкого круга субъектов полномочиями по введению чрезвычайного положения. Предпочтительней выглядит ситуация по наделению дополнительных субъектов право на объявление так называемого особого положения, которое выступало бы неким промежуточным звеном, предшествовавшему введению чрезвычайному положению для уяснения фактической его необходимости. Полномочия по объявлению особого положения вполне целесообразно было бы отнести к полномочиям руководителей субъектов Российской Федерации.

Следует признать обоснованным и своевременным предложение о введении системы предупреждения об уровнях опасности, особенно с учетом широкой апробации подобных систем в зарубежных странах. Выделение различных уровней опасностей позволило бы добиться также реальной дифференциации используемых на каждом из уровней мероприятий и связанных с ними возможных ограничений прав и свобод.

Совет безопасности как консультативный и вспомогательный орган при Президенте РФ должен главным образом обсуждать и предлагать стратегические направления развития системы обеспечения национальной безопасности, а также концентрироваться на задаче координации деятельности множества органов государственной власти и управления для достижения заявленных целей в этой области, купирования внешних и внутренних угроз.

Одной из значимых и постоянно подчеркиваемой проблем административно-правового режима обеспечения национальной безопасности является вопрос о так называемой региональной безопасности. Современный этап развития системы национальной безопасности характеризуется некоторым расширением полномочий регионов в этой сфере. Однако большинство подобных полномочий содержат в себе подзаконные акты, на законодательном уровне соответствующих изменений крайне мало.

Пристальное внимание вызывает вопрос в возможности и целесообразности, а также последствиях дальнейшего расширения административных полномочий спецслужб.

Если вести речь исключительно об уровне законодательной регламентации, то можно признать, законодатель включает в положения соответствующих нормативных актов гарантии обеспечения прав и свобод, включая механизмы их восстановления в случае нарушения. Примером может служить статья 6 в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности». Однако фактическая реализация провозглашенных гарантий остается существенной проблемой правоприменительной практики.

Нуждается в поддержке инициатива о закреплении уровней национальной безопасности. Ее реализации направлена в том числе на исключение такого негативного фактора административно-правового режима как избыточность нормативной регламентации, возникающей в силу неизбежного дублирования одних и тех положений во множестве аналогичных актов на региональном уровне или уровне местного самоуправления. Этим негативным моментом и обусловлены не в последнюю очередь приоритет и расширение регулирования сферы национальной безопасности именно на федеральном уровне.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Агабалаев М.И. К вопросу правового регулирования режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2. С. 153-156.
2. Азимов Ф.А. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2021. № 4. С. 79-83.
3. Андреев М.В., Темирбулатов Р.Р. Концептуальные аспекты исследования и прогнозирования реализации стратегии национальной безопасности России // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 12 (89). С. 45-42.
4. Ахметов А.И., Аминов И.Р. Понятие, цели и виды национальной безопасности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 5-2. С. 199-201.
5. Балугев Е. Н. Механизм реализации правоохранительной функции современного государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2011. № 2 (16). С. 94-100.
6. Блинов А.Б. Полномочия Президента Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. 2020. № 6. С. 73-82.
7. Бляшкина Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации // Инновации в науке. 2018. № 6 (82). С. 65-70.
8. Борисов В.В. Некоторые проблемы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации и зарубежный опыт обеспечения национальной безопасности // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 2. С. 64-71.
9. Бухвальд Е.М., Иванов О.Б. Национальная безопасность России: новые проблемы и новые приоритеты // ЭТАП. 2021. № 4. С. 7-24.
10. Васильев В.И., Климова Ю.Н. Национальная и региональная безопасность: соотношение терминов // Символ науки. 2020. № 4. С. 109-111.

11. Васильев И.В. Оборонная безопасность России в системе национальной безопасности // Власть. 2017. № 6. С. 44-51.
12. Возжеников А.В., Стрельченко В.В. Внешняя сторона региональной безопасности в России // Власть. 2019. № 4. С. 65-68.
13. Возжеников А.В., Стрельченко В.В. Согласование интересов регионов и федерального центра в современной России // Власть. 2009. № 9. С. 60-63.
14. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 ноября 1948) // Российская газета. 1998. № 11.
15. Гаврилов Р.В. Механизм конституционно-правового регулирования системы органов государственной власти в современной России // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 71-80.
16. Грибин Н.П., Якутова У.В. Особенности формирования системы национальной безопасности малых прибалтийских государств // Власть. 2018. № 8. С. 265-274.
17. Гунич С.В. К вопросу о понимании системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74). С. 63-72.
18. Дшндзирук С.В. Министерство внутренних дел Российской Федерации как орган исполнительной власти под руководством Президента РФ: правовой статус и полномочия в сфере обеспечения национальной безопасности // Право и современные государства. 2014. № 6. С. 10-16.
19. Егоров Ю.Н., Никитина Л.К., Хохлова О.М. Национальная безопасность России в современном мире в условиях глобализации // Вестник ВИ МВД России. 2019. № 1. С. 145-150.
20. Емельянова Е.В., Петрянин А.В. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: переоценка современных вызовов // Вестник БелЮИ МВД России. 2021. № 4. С. 10-16.

21. Жадан В.Н. О конституционных правах и свободах человека и гражданина в России, их реализации и защите // Юридическая наука. 2021. № 2. С. 4-11.
22. Зимасова А.А., Шаймухаметова Л.Р. К вопросу о тенденциях расширения полномочий федеральных государственных служащих органов внутренних дел // E-Scio. 2021. № 4 (55). С. 726-733.
23. Ильичёв И.Е. Актуальные проблемы теории национальной безопасности // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 1. С. 31-36.
24. Ирошников Д.В. Вопросы правового регулирования обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации на современном этапе // Юридическая наука. 2017. № 5. С. 164-171.
25. Казанцев С.В. О новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Мир новой экономики. 2015. № 3. С. 7-15.
26. Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. – 2013. - № 12. – С. 5-13.
27. Колокольцев В. А., Шукшина Е.Г., Пузанов Ю. П., Тищенко А.Г., Щербаковский Г.З. Структура и содержание механизма обеспечения национальной безопасности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 3. С. 108-111.
28. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.07.2020 № 1-ФКЗ) // РГ. 1993. № 237.
29. Кочетков А.П. Доктринальные установки государственной политики России в области обеспечения национальной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки . 2019. № 3. С. 22-26.

30. Кропачева А.В. О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 5 (21). С. 196-201.
31. Кропачева А.В. Совершенствование системы административно-правовой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в условиях административной реформы // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. № 1 (41). С. 110-116.
32. Куковский А.А. Государство как основной субъект обеспечения национальной безопасности: механизм реализации // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2012. № 29. С. 16-21.
33. Лавринович К.И. Правовое государство: специфика реализации правоохранительной функции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4 (76). С. 38-42.
34. Латыпов Т.С. Правовое регулирование системы национальной безопасности в России // Интерактивная наука. 2018. № 5 (27). С. 88-91.
35. Лебедев С.Я., Лапин А.А. Стратегические направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению криминологической безопасности // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 4. С. 142-147.
36. Магомедов Б.Ш. К вопросу об основных понятиях в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. № 4. С. 77-82.
37. Макарейко Н.В. Проблемы нормативного правового регулирования национальной безопасности // Вестник ВИ МВД России. 2019. № 1. С. 118-122.
38. Мансуров Г.З. Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности // Управленец. 2021. № 1-2. С. 48-52.
39. Мельников В.И. Совет Безопасности РФ правовое становление и развитие // Власть. 2019. № 5. С. 45-49.

40. Миронов А. Л. Понятие государственного органа и его место в государственном регулировании // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 4. С. 40-43.
41. Молчанов Н.А., Егоров В.П., Матевосова Е.К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 28-34.
42. Мусаева Г.М., Абубакаров А.М. Обеспечение национальной безопасности: понятие, цель и основные методы // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2018. № 1. С. 83-90.
43. Надарин Э.С. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в сфере защиты и охраны государственной границы // Транспортное дело России. 2014. № 4. С. 173-176.
44. Надарин Э.С. Реализация административно-правовых режимов черноморско-азовским пограничным управлением ФСБ России как составная часть обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Армия и общество. 2014. № 4 (41). С. 27-32.
45. Неверов А.Я. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации как политический приоритет // Социум и власть. 2016. № 6 (62). С. 88-93.
46. Николаев К.А., Николаев В.К. Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления»: что вкладывать в их содержание? (Приглашение к дискуссии) // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1 (14). С. 6-14.
47. Новоселов С.В. Национальная безопасность: научный аспект // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. № 1. С. 51-58.
48. Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 № 187-О «По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального

закона «О государственном пенсионном обеспечении» в Российской Федерации» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

49. Парасюк Е.А. Механизм государства: к исследованию понятия // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2019. № 2. С. 176-182.

50. Петрюк М.Ю. Конституционное судопроизводство // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 8. С. 136-138.

51. Пикина Е.А., Беженцев А.А. Понятие и сущность административно-правовых средств управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения // Закон и право. 2018. № 10. С. 150-155.

52. Плотников В.А., Пролубников А.В., Рукинов М.В. Институционально-стратегические аспекты государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Глобальная ядерная безопасность. 2020. № 2 (35). С. 119-130.

53. Понеделков А. В., Кузина С. И. Система внешних и внутренних угроз национальной безопасности России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки . 2019. № 3. С. 106-113.

54. Пономарев А.И. О стратегии и системе обеспечения национальных интересов // Национальная безопасность / Nota Bene. 2017. № 1 (48). С. 43-51.

55. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 № 345 (в ред. от 27.12.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СЗ РФ. 2014.- № 18. Ст. 2188.

56. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 № 401 «О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»// СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

57. Прудникова Т.А. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 4. С. 181-183.

58. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-р (в ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»// СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

59. Редкоус В.М. О совершенствовании правового статуса Совета безопасности Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 10. С. 139-141.

60. Рыжих В.А. К дискуссии о соотношении дефиниций «механизм государства» и «государственный аппарат» // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 2. С. 64-68.

61. Свистунов Д.Е. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. № 1 (9). С. 78-83.

62. Сипок Р.П. Система органов власти, обеспечивающих государственную безопасность Российской Федерации // Армия и общество. 2013. № 1 (33). С. 151-156.

63. Собищанский С.А., Литвиненко Н.М. К вопросу о системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Символ науки. 2017. № 6. С. 101-105.

64. Сосновская Ю.Н., Маркина Э.В. Административно-правовые режимы как элемент обеспечения национальной безопасности // Вестник экономической безопасности. 2020. № 1. С. 220-223.

65. Степанов А.В. Безопасность, национальная безопасность, миграционная безопасность, национальная миграционная политика: анализ определений, соотношение категорий // Пенитенциарная наука. 2019. № 2 (26). С. 75-78.

66. Степанов А.В. Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С. 8-17.
67. Стрельченко В.В. Региональная безопасность в системе национальной безопасности России // Социология власти. 2020. № 1. С. 110-119.
68. Стрельченко В.В. Теоретико-методологические аспекты формирования государственной политики обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации // Социология власти. 2019. № 3. С. 89-94.
69. Токарчук Р.Е. Федеральные конституционные законы и федеральные законы, определяющие основания (случаи) и порядок применения сотрудниками полиции специальных средств и огнестрельного оружия // Общество и право. 2021. № 1 (75). С. 25-32.
70. Толстых В.В. Совет Безопасности Российской Федерации: правовые основы деятельности // Academy. 2018. № 9 (36). С. 8-14.
71. Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535 (ред. от 26.06.2013) «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.
72. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 (ред. от 28.12.2020) «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Консультант плюс: справочно-правовая система.
73. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351.
74. Ульянов А.Д., Жаглин А.В. Административно-правовые методы в сфере государственного управления // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. № 2 (44). С. 270-277.

75. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
76. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
77. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
78. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
79. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 1991. № 23. Ст. 2277.
80. Федотова Ю.Г. Элементы механизма административно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2018. № 7. С. 15-22.
81. Ходусов А.А. Конституционная защита социальных прав и свобод // Евразийская адвокатура. 2017. № 2 (27). С. 52-56.
82. Чикенёва И.В., Гильмуллина Д.А. Правовые основы национальной безопасности Российской Федерации // Известия ОГАУ. 2013. № 6 (44). С. 236-238.
83. Шободоева А.В. Стратегия национальной безопасности РФ и ее вклад в развитие понятийного аппарата общей теории национальной безопасности РФ // Baikal Research Journal. 2016. № 1. С. 17-19.
84. Якушева А.В. Правовая природа взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник СамГУ. 2006. № 10-3. С. 187-192.