

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 «Роль прокуратуры РФ в обеспечении национальной безопасности»

Студент

С.В. Чекаев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2022

## Аннотация

Тема представленной работы «Роль прокуратуры РФ в обеспечении национальной безопасности».

Актуальность работы следует из того факта, что в современных условиях предельно сложной политической ситуации, а также реализуемой практически тотальной изоляции России во многих сферах, проблематика, связанная с обеспечением национальной безопасности, приобретает особое звучание.

Более того, приходится констатировать, что помимо мощных внешних факторов, в стране достаточно и острых внутренних проблем, таких как коррупция, кризис доверия к различным государственным органам, отсутствие эффективных социальных лифтов и многих других.

Указанные факторы вкупе с серьезно ухудшающейся экономической ситуацией реально определяют возможные угрозы таким компонентам политического строя как суверенитет, независимость, что в свою очередь определяет угрозы не только и не столько возможного развития, но и существования самого государства.

В целях противодействия как внутренним, так и внешним угрозам, для выхода России на действительно устойчивый вектор развития необходимо не декларативное и не избирательное, а реальное и последовательное осуществление концепции национальной безопасности каждом уровне государственного управления.

Внешняя и внутренняя политика любого государства базируется в первую очередь на его собственных интересах, которые формируются вне зависимости от многих иных процессов, протекающих в разных областях государственной и общественной жизни.

В этом ряду среди различных государственных институтов выделяется деятельность органов прокуратуры, которая далеко не в последнюю очередь направлена на обеспечение национальной безопасности.

Дело в том, что каждое направление или мероприятие, обеспечивающее в

конечном счете национальную безопасность, обязательно реализуется прежде всего через их целеполагание и регламентацию в принимаемых правовых актах. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуратура тем самым во всяком случае становится одним из основных субъектов данной деятельности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, реализуемые в рамках принятой концепции национальной безопасности России.

Предмет исследования – проблемы обеспечения национальной безопасности посредством деятельности органов прокуратуры.

Цель исследования - изучение средств обеспечения национальной безопасности посредством деятельности органов прокуратуры РФ.

Задачами исследования являются:

- определение понятия национальной безопасности;
- выявление основных закономерностей ее функционирования;
- классификация видов национальной безопасности;
- выявление и исследование основных угроз национальной безопасности;
- исследование роли и механизмов воздействия органов прокуратуры РФ в сфере обеспечения национальной безопасности.

Структура дипломной работы состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	5
Глава 1 Понятие и сущность национальной безопасности.....	8
1.1 Понятие национальной безопасности .....	8
1.2 Основные угрозы национальной безопасности .....	18
Глава 2 Прокуратура РФ в системе органов обеспечивающих национальную безопасность.....	26
2.1 Прокуратура России как субъект обеспечения национальной безопасности .....	26
2.2 Правовая регламентация деятельности прокуратуры в сфере обеспечения национальной безопасности .....	31
Глава 3 Деятельность прокуратуры по противодействию основным угрозам национальной безопасности .....	41
3.1 Роль прокуратуры в противодействии экстремизму и терроризму .....	41
3.2 Прокуратура и антикоррупционная деятельность.....	50
Заключение.....	61
Список используемой литературы и используемых источников .....	66

## Введение

Обеспечение собственной безопасности было и остается важнейшей задачей для любого государства. Данная задача безусловно тесно взаимосвязана как с международной безопасностью в целом, так и с более узкой региональной безопасностью. Взаимосвязи различных уровней безопасности могут и не иметь выраженного характера, и тем не менее ее наличие не вызывает ни малейших сомнений. Более того, в современных условиях с развитием процессов взаимодействия на экономическом и политическом уровнях происходит углубление взаимного проникновения самого разного рода связей между различными уровнями обеспечения национальной безопасности.

Такие взаимосвязи, например, можно проиллюстрировать на примере угрозы мировой ядерной войны. Долгие годы различные государства. Прежде всего, Россия и США направляли значительные усилия на снижение данной угрозы. И тем не менее, эти усилия сами по себе не привели и не могли привести в отрыве от противодействия иным угрозам, к необходимому повышению уровня международной безопасности. Наглядных примеров тому множество – многочисленные, многолетние, чрезвычайно затратные во всех смыслах и со многими жертвами региональные конфликты, самого разного рода затяжные и непредсказуемые кризисы. Все это наносит непоправимый урон как международной безопасности в целом, так и национальной безопасности многих стран мира.

К основным факторам подобного развития событий относят разрушение привычной многолетней системы мира, что послужило спусковым крючком для возникновения и развития центробежных процессов в очень многих регионах мира, где началось противостояние интересов государств – с одной стороны, и наций – с другой.

Поскольку все проблемные регионы в большей или меньшей степени вовлечены в мировые экономические, финансовые, социальные и политические процессы, это сказывается безусловным негативным образом на состоянии международной

безопасности как таковой. Следовательно, представляется очевидным вывод, что купирование разного рода конфликтов, стремление к их разрешению только мирными, политико-дипломатическими средствами должно быть важнейшим приоритетом в национальной политике каждого государства.

В современных условиях предельно сложной политической ситуации, а также реализуемой практически тотальной изоляции России во многих сферах, проблематика, связанная с обеспечением национальной безопасности, приобретает особое звучание.

Более того, приходится констатировать, что помимо мощных внешних факторов, в стране достаточно и острых внутренних проблем, таких как коррупция, кризис доверия к различным государственным органам, отсутствие эффективных социальных лифтов и многих других.

Указанные факторы вкупе с серьезно ухудшающейся экономической ситуацией реально определяют возможные угрозы таким компонентам политического строя как суверенитет, независимость, что в свою очередь определяет угрозы не только и не столько возможного развития, но и существования самого государства.

В целях противодействия как внутренним, так и внешним угрозам, для выхода России на действительно устойчивый вектор развития необходимо не декларативное и не избирательное, а реальное и последовательное осуществление концепции национальной безопасности каждом уровне государственного управления.

Внешняя и внутренняя политика любого государства базируется в первую очередь на его собственных интересах, которые формируются вне зависимости от многих иных процессов, протекающих в разных областях государственной и общественной жизни.

В этом ряду среди различных государственных институтов выделяется деятельность органов прокуратуры, которая далеко не в последнюю очередь направлена на обеспечение национальной безопасности.

Дело в том, что каждое направление или мероприятие, обеспечивающее в

конечном счете национальную безопасность, обязательно реализуется прежде всего через их целеполагание и регламентацию в принимаемых правовых актах. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуратура тем самым во всяком случае становится одним из основных субъектов данной деятельности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, реализуемые в рамках принятой концепции национальной безопасности России.

Предмет исследования – проблемы обеспечения национальной безопасности посредством деятельности органов прокуратуры.

Цель исследования - изучение средств обеспечения национальной безопасности посредством деятельности органов прокуратуры РФ.

Задачами исследования являются:

- определение понятия национальной безопасности;
- выявление основных закономерностей ее функционирования;
- классификация видов национальной безопасности;
- выявление и исследование основных угроз национальной безопасности;
- исследование роли и механизмов воздействия органов прокуратуры РФ в сфере обеспечения национальной безопасности.

Структура дипломной работы состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

# Глава 1 Понятие и сущность национальной безопасности

## 1.1 Понятие национальной безопасности

«Формирование концепции национальной безопасности в ее близком к современному пониманию относится к XVII столетию, а именно к периоду Тридцатилетней войны в Европе и гражданской войны в Англии» [15]. Также отмечается, что «в положениях Вестфальского мирного договора 1648 года была заложена новая для того времени идея, что для национального государства внешняя безопасность относится к сфере его суверенных интересов не в меньшей степени, чем, например, вопросы его внутренней политики, в частности, вопросы религии» [13].

В основе довестфальской международной системы лежал «догмат о существовании универсального принципа, позволяющего регулировать дела отдельных государств во главе которых находятся папа, императоры, короли и т.д. Фактически это был принцип организации Священной Римской Империи» [13].

«Идея национального государства апеллировала к другому уровню ценностей. Мир и стабильность развития могли и должны существовать не в угоду некоему универсальному принципу, например, религиозному, а на основе такой международной системы, которая исходит из самостоятельности и достоинства каждого национального государства, обладающего признаками национального суверенитета и имеющего право на самооборону» [15].

В определенный момент новая международная система была подвергнута ревизии известным философом Эммануилом Кантом (1724-1804), который был приверженцем старого подхода – так называемого универсального принципа, но имеющего в своей основе не религиозный, а светский характер. отвечающий требованиям эпохи Просвещения. Так, Иммануил Кант выразил идею, что «система национальных государств с неизбежностью провоцирующая разного рода военные конфликты, должна быть заменена на новый мировой порядок, когда интересы национальных государств будут подчинены общему благу, основанному



на международном праве» [15].

Как справедливо подчеркивается в литературе, «такая идея привела к доминированию светского подхода и к созданию наднациональных институтов, включенных в регулирование общественных и политических процессов на международном уровне. В современных условиях этой концепции придерживается ООН» [13].

Рассматривая определение понятия «национальная безопасность», следует не упускать из виду два эти разных направления. Они по-прежнему присутствуют в современных дебатах о международном праве и национальном суверенитете, роли международных институтов. «Сторонники либерального интернационализма, которые отдают приоритет деятельности Организации Объединенных Наций и международному управлению, по сути являются неокантианцами, тогда как сторонники иного подхода, отстаивающие в первую очередь идеи национального суверенитета, выступают последователями взглядов Томаса Гоббса (1588–1679), Гуго Гроция (1583–1645), отстаивающих в свое время идею национального государства» [46].

Определяя понятие национальной безопасности следует иметь в виду, что оно включает в себя несколько ключевых концепций. Среди них выделим следующие.

Концепция власти. Эту концепцию в самом общем виде выражают как контроль над своим суверенитетом. Категория контроля в данном случае – это возможность разного рода силам потенциально представлять угрозу национальным интересам. Жесткая сила (прежде всего военная) — это главным образом прямой контроль; мягкая сила (иные методы, кроме военных) – это в прежде всего разного рода влияния.

При этом механизмы силового воздействия также действуют различно: от чисто политического воздействия (убеждения) до прямого силового подавления.

Среди последних выделяют:

- «существование вооруженных сил;
- деятельность правоохранительных органов, в том числе спецслужб;

- деятельность политических органов, функциями которых является дипломатическое взаимодействие и финансовый контроль в международных делах» [27, с. 227].

Военная сила. Этот понятие подразумевает наличие военного потенциала и возможности применения вооруженных сил. По идее этот потенциал не используется внутри самого государства, однако необходима оговорка, что «военные перевороты и в современных условиях не являются совершенно исключительными способами смены власти в странах с соответствующим политическими традициями» [4, с. 60].

К понятию военная сила примыкает понятие военная мощь, которую обычно рассматривают как меру мощи страны в статическом понимании. Точнее будет определить военную мощь «как некую переменную величину, зависящую от множества факторов, включающих оцениваемую военную силу вероятного противника (противников), возможность ее действенного использования или использование собственной военной мощи» [22].

Сила в данном контексте – «это способ достижения поставленных целей через использование потенциала военных и правоохранительных органов. Применение силы без должной подготовки, обоснования и тому подобного способно привести к уменьшению мощи государства» [22]. И наоборот, «эффективное ее использование может привести к повышению мощи. Таким образом, сила — это такой же инструмент власти, как и любой иной инструмент или устройство, но в отличие от институциональных инструментов, например, вооруженных сил, она реализуется лишь в действии, что и отличает ее от статических инструментов, таких как военная мощь» [22].

Концепт национальной безопасности в современных условиях не может существовать вне рамок сложившегося после Второй мировой войны международного контекста, который в свою очередь включает в себя следующие детерминанты.

Коллективная оборона. Этот концепт в свою очередь базируется на договоренностях между государствами, гарантирующими поддержку одного или

несколько государств в интересах другого государства (других государств), ставших объектами агрессии против них. Именно эта идея лежит в основе всех известных как исторических, так и современных оборонных союзов, как, например, Антанта или Организация Североатлантического договора (НАТО) с ее известной статьей 5 Устава, предусматривающей, что нападение на любое государство Организации рассматривается как нападение на всю Организацию в целом со всеми вытекающими из этого последствия для страны – агрессора.

Коллективная безопасность. Данный концепт в свою очередь предполагает целую систему самого разного уровня договоренностей. Обратим внимание, что в этом смысле коллективная оборона неизбежно должна рассматриваться как составная часть коллективной безопасности, что представляется полностью оправданным.

Тем не менее, обычно коллективная безопасность все же рассматривается в ином аспекте, а именно «как более общая концепция, включающая в себя как региональные, так и мировые элементы. В массовом сознании коллективную безопасность олицетворяют такие организации как Лига Наций или современная Организация Объединенных Наций. При этом механизмы, задействованные при создании названных организаций, как правило, подкрепляются также концепциями развитого международного права, средствами международной помощи и наднационального управления» [22]. Характерной отличительной чертой таких механизмов выступает их гибридный характер: «с одной стороны – коллективные действия на международном уровне – с одной стороны, и собственная ответственность национальных государств за свою безопасность – с другой» [22].

Глобальная безопасность. Этот концепт предполагает «комплекс идей, которые были выработаны главным образом в рамках Организации Объединенных Наций в период после окончания «холодной войны», и заключающихся в идеи ответственности каждого члена международного сообщества за достижение мировой безопасности и правопорядка» [63].

Сама идея глобальной безопасности исходит из очевидного тезиса, что

никакое государство, никакая нация не может быть в безопасности при отсутствии общей безопасности для всех без исключения. Исходя из этого, совершенно однозначно приоритет в обеспечении национальной безопасности каждого государства должен отдаваться механизмам обеспечения общей для всех безопасности, прежде всего, в части предотвращения и эффективного купирования конфликтов дипломатическими механизмами на основе норм международного права, укрепления взаимного доверия и взаимопомощи.

Признается, что «применение военной силы должно быть главным образом зарезервировано за миротворческими усилиями операциями по принуждению к миру и защите граждан от насилия. Подобного рода военные операции должны приниматься и организовываться под эгидой ООН» [22].

Международное право. Это один из ключевых в современных условиях концептов обеспечения национальной безопасности, включающий в себя развитую, сложную правовую систему норм международных актов, которые определяют права и обязанности субъектов международных отношений, рамки и основания международной ответственности при несоблюдения такими субъектами требований международно-правовых норм.

Сказанное позволяет определить национальную безопасность как «сложную систему, имеющую много уровней и ряд подсистем, каждая из которых является уникальной, самодостаточной, имеющей собственную структуру и логику развития. В качестве основных подсистем при этом выступают отдельная личность, социальная группа, общество, государство и нация, каждая из которых играют свою роль в общей системе национальной безопасности. В частности, отдельный индивид оказывает определенное влияние на формирование остальных подсистем национальной безопасности, находясь в основе их формирования. Связующим звеном между внутренними и внешними элементами национальной безопасности является государство, выполняющее существующие у него функции правительства и обеспечения национальной обороны. Однако центральным звеном национальной безопасности и носителем национального суверенитета является нация, обладающая богатым этнополитическим спектром характеристик» [2, с. 94-

95].

Национальная безопасность должна рассматриваться «как динамичная система отношений между людьми, отдельными социальными группами, обществом в целом, а также государством и нацией во всех их взаимосвязях. Благодаря предупреждению и пресечению разного рода внешних и внутренних угроз система национальной безопасности гарантирует должную стабильность этих отношений, удовлетворения жизненно-важных потребностей населения, реализацию широких возможностей и способностей для саморазвития и прогресса» [22].

Впервые в современной России понятие «безопасность» было закреплено в Законе РФ «О безопасности» 1992 года [58], а понятие «национальная безопасность», в свою очередь, также развивалось с учетом положений названного закона.

На сегодняшний день термин «национальная безопасность» нормативно определен в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [44].

В этом акте понятие национальной безопасности трактуется весьма широко, что в свою очередь позволяет выделить ключевые системообразующие его элементы.

Напомним, что в историческом аспекте первоначально понятие «национальная безопасность» зародилось и развивалось в США, что было предопределено доктринальным осмыслением концепции «государство - нация».

Уолтер Липпман одним из первых исследовал данную концепцию. Он указывал: «Страна находится в состоянии безопасности, когда ей не приходится приносить в жертву свои интересы с целью избежать войны и когда она способна с помощью войны защитить эти интересы в случае посягательства на них» [43, с. 5].

Таким образом, «концепция национальной безопасности сводится не только и исключительно к защите нацией собственных интересов, но и к соответствующим действиям государства по защите национальных интересов» [43].

«На протяжении всей первой половины XX-го века национальная безопасность была сконцентрирована главным образом на военной безопасности, но в дальнейшем она расширилась существенно вышла за эти пределы» [14]. В 1947 году Соединенные Штаты Америки первой из стран учредили Совет национальной безопасности, чтобы «консультировать президента по вопросам интеграции внутренней, внешней и военной политики, относящейся к национальной безопасности ...» [3, с. 199].

Возвращаясь к России, отметим, что к числу определяющих уровень национальной безопасности следует отнести несколько важных факторов: «С одной стороны, она формируется за счет осознания имеющегося у России материального и духовного потенциала, с другой стороны, она обеспечивается наличием определенной совокупности нормативно-правовых актов, созданием в стране политической и социально-экономической организации общества, определенным уровнем общественного и культурного развития, сложившейся политической практикой» [13].

«Для современной системы национальной безопасности присуще единство основных движущих сил, состоящее из национальных ценностей, интересов и целей. За счет сочетания названных элементов формируются отдельные элементы системы национальной безопасности – ее характер, построение, содержание и направления функционирования. К центральным элементам названной триады следует отнести систему национальных ценностей, формирование которых длилось на протяжении тысячелетнего развития российского общества и государства» [13].

Следует предположить, что национальные ценности в каждый конкретный исторический момент могут быть сведены к основным моральным и этическим нормам, формирующим жизненные установки большинства представителей данной нации. Из этих же норм формируется отношение к основным периодам развития той или иной страны, ее настоящему положению и будущему вектору развития.

Одним из ключевых и при этом мобильным компонентом данной системы

выступают национальные идеи, которые развиваются «в рамках определяемых национальных интересов в условиях той или иной внутренней и внешней обстановки. Сами национальные цели следует понимать как определенные фундаментальные критерии осуществления действия государства, общества и отдельных граждан» [13].

Наличие «ясных и твердых представлений об каждом из элементов триады национальной безопасности имеет большое значение для общего состояния, самовосприятия и в конечном итоге, самоидентификации нации, и наиболее актуальны в переломные моменты исторического развития национального общества, государства» [14].

На данном этапе исследование, выявив основания и условия возникновения понятия «национальная безопасность», закономерности и этапы его развития в различных контекстах, можно приступить к выявлению подходов к определению данного понятия.

Отметим, что как и во многих других случаях, когда речь идет о ключевых системообразующих научных понятиях, в науке на сегодняшний день отсутствует не только какое-либо единство взглядов на определение данного понятия, но и даже какая-либо близость подходов к его определению.

Так, широкий круг исследователей находит, что «национальная безопасность – это определенная способность нации удовлетворять потребности, которые являются существенными, необходимыми для её самосохранения и развития, с минимальным ущербом для текущего состояния» [14].

Однако здесь возможны возражения такого порядка – каковы критерии существенности таких потребностей и кто в конечном счете будет эту существенность определять?

Можно признать, что «концепция национальной безопасности, как и любая политическая концепция вообще является итогом взаимодействия разнонаправленных политических сил, имеющих доступ к принятию политических решений, а значит имеющие возможности и механизмы определять содержание этой концепции» [29].

«В этом смысле государство может быть понимаемо как сумма его политических элит, которые, однако, и это хорошо известно, помимо публичных не забывают удовлетворять и свои сугубо частные интересы. Таким образом, существует обоснованный риск, что концепция национальной безопасности будет направлена на удовлетворение потребностей отдельных групп правящей элиты, но отнюдь не всей нации» [29].

Вынуждены признать, что это более чем обоснованные опасения находят свое ежедневное подтверждение в политических реалиях многих стран. При этом в странах с авторитарной либо тоталитарной политическими системами – это и есть правило, а вовсе не исключение из него.

Вторая группа авторов считает, что национальная безопасность – это «совокупность официально принятых идей и взглядов, которые составляют часть государственной стратегии в области обеспечения безопасности, личности, общества и государства от различных угроз» [2].

В данном контексте угрозы, стоящие перед государствами, рассматриваются в самом широком смысле. Это «различные экономические, экологические, политические, социальные, демографические, информационные угрозы» [2].

Представляется, что именно такой подход выглядит предпочтительным, поскольку он позволяет исследовать национальную безопасность через призму субъективных оценок ее в целом, так и отдельных событий, на нее повлиявших или потенциально способных на ее влиять в будущем.

Политолог Н.А. Косолапов рассматривает национальную безопасность через призму «стабильности, которая может поддерживаться государством на протяжении долгого времени. Такая стабильность способствует достаточно разумной динамической защищенности от наиболее существенных и реальных угроз, которые стоят перед государством» [28, с. 84].

Но здесь возникает важный, сложный и имеющий далеко выходящий за собственный предмет вопрос о связи между концепцией национальной безопасности и стабильностью. Как можно видеть, вышеуказанный автор, по сути, отождествляет их.



По нашему мнению, с таким подходом согласиться нельзя. Дело в том, что стабильность – весьма неоднозначное и достаточно опасное для общества понятие, ведь оно противопоставляется общественному развитию, прогрессу как таковому. Не случайно отмечается, что «даже различные спады в экономике или политике, предполагают последующий рост, либо падение в зависимости от точки нахождения на конкретном этапе. Развитие государства - это синусоида, которая под воздействием различных внешних и внутренних факторов формирует настоящее состояние любого государства. Поэтому наиболее разумно соединить национальную безопасность не со стабильностью, а с конкретной ситуацией, когда государство может в полной мере реагировать на стоящие перед ним угрозы, вне зависимости от текущего состояния в различных сферах государственной или общественной жизни» [14].

Таким образом, на основе проведенного анализа приходим к выводу, что оптимальным будет следующее определение понятия «национальная безопасность» - «это совокупность средств и способов поддержания состояния защищённости государства от внутренних и внешних угроз» [2, с. 95].

Данное понятие относится к доктринальным, так как нормативно оно может формулироваться различно в зависимости от того или иного акта.

Как уже говорилось, в Российской Федерации понятие национальной безопасности закреплено в п. 5 Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной указе Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 [44].

Как следует из этой стратегии, «национальная безопасность Российской Федерации - состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [44].

Соответственно, можно признать, что национальная безопасность «представляет собой сформированную концепцию обеспечения защиты

государства от существующих угроз различного уровня и характера» [11].

Подытоживая исследование вопроса о понятии национальной безопасности, признаем, что на данном этапе развития общественных наук оно по общему правилу понимается в широком ключе, что позволяет исследовать его через призму различных научных школ и позиций. Немаловажно, что исследование содержания данного понятия входит в предмет различных общественных наук, что может быть признано положительным моментом, поскольку предмет конкретной науки непосредственно определяет содержание данного понятия, его интерпретацию, применяемые механизмы исследования в контексте анализа различных общественных отношений.

## **1.2 Основные угрозы национальной безопасности**

Для решения задачи обеспечения национальной безопасности весьма важно выявление, осмысление и классификация основных угроз, как существующих в настоящее время, так и носящих пока потенциальный характер. Анализ подобных угроз требует научного подхода на систематической основе с исключением всех возможных факторов, не носящих системообразующего характера, например, идеологических, внутривнутриполитических и иных подобного же рода.

Как нам представляется, научной основой для выбора критерия решения этой задачи должна быть уже рассмотренная выше триада понятий, включающая в себя национальные ценности, интересы государства и его цели.

Использование подобного критерия предполагает их классификацию «по признаку объективного истинного их существования или на основе обоснованного научного прогноза их возникновения позволяет классифицировать следующие виды угроз:

- территориальные претензии;
- посягательства на общественное единство или территориальную целостность;

- локальные войны и вооруженные конфликты, прежде всего вблизи границ России;
- распространение ядерного и других видов оружия массового уничтожения, а также возможность их использовать;
- качественное и количественное увеличение вооруженных сил и вооружений других стран, а также расширение военных блоков и союзов в ущерб национальным интересам и безопасности России;
- посягательства на экономические интересы России;
- посягательства против национального наследия, в том числе его природных ресурсов;
- нанесение ущерба экологическим, информационным, технологическим и другим жизненно важным компонентам национальной жизни;
- вмешательство во внутренние дела России;
- дискриминация граждан Российской Федерации в зарубежных странах;
- национал-экстремизм, вооруженный сепаратизм и воинствующий фундаментализм;
- международный терроризм» [1].

А.С. Рогов указывает, что «в целях предотвращения угроз национальной безопасности и их отражение используются два взаимосвязанных направления. Одно направление связано с обеспечением необходимого и достаточного уровня развития потенциала государства по различным направлениям (экономическому, научно-техническому, оборонному, духовному и т.д.). В основе второго механизма лежит повышение эффективности международных механизмов, поддерживающих стабильность и мир» [42].

И далее: «Результаты анализа названных угроз, их истоков, характера, силы воздействия, имеют определяющее значение при разработке эффективных мер, направленных на их предупреждение, ликвидацию негативного воздействия на разного рода политические, экономические и общественные процессы,

определения требующихся для этого механизмов» [42].

В рамках названной парадигмы все возможные риски для национальной безопасности (как уже существующие, так и сугубо потенциальные) рассматриваются как предполагающие и допускающие негативное воздействие на саму возможность достижения национальных целей, равно как значимых национальных интересов, обеспечения необходимого уровня национальной безопасности. Угрозы национальным интересам и национальной безопасности как таковой в свете этого может, например, быть выражена в разного рода дипломатических действиях либо экономической экспансии и т.п. Основные угрозы при этом могут заключаться как в возможном нарушении национальной безопасности в целом, так и самого разного рода проявлениях общественной нестабильности, в том числе в отдельных регионах.

С любой из возможных точек зрения (научной ли или сугубо практической) вычленение широкого круга явлений, подпадающих под понятия «опасность», «угроза», «риск», «вызов» и тому подобных, заключается в исследовании как количественных, так и качественных показателей их влияния на национальную безопасность в свете их воздействия на достижение или же препятствования достижению национальных целей, обеспечения обороны и правопорядка. Исключительно и только в этом ключе путем их раннего выявления, научного анализа и выработки эффективных механизмов противодействия и возможна успешная реализация стратегии национальной безопасности.

Исторически и традиционно как относительно самостоятельная составляющая в системе национальной безопасности рассматривается военная безопасность. Предметом внимания здесь в первую очередь выступает является «геополитическое положение страны, которое усложнилось после распада СССР, Организации Варшавского договора, выделения из состава страны отдельных национальных республик в самостоятельные государства с собственной национальной политикой» [14].

«В основе ключевых особенностей геополитического положения России также находится ее географическое положение - размещение как в Европе, так и

в Азии, наличие широкого выхода к морям и океанам, соседство со многими государствами, в том числе имеющими различный спектр религиозной принадлежности, крайне неравномерный уровень экономического и социального развития, потенциала территорий, плотности населения и так далее» [14].

По определению весьма существенную опасность для военной безопасности России представляет факт владения некоторыми соседними странами ядерным вооружением.

И вместе с тем следует признать, что значимую угрозу безопасности России имеет ее собственное геополитическое положение, включая сюда огромное национальное разнообразие, религиозные противоречия, различные и существенно отличающиеся по своим характеристикам климатические пояса, общая обширность территории, значительное неравенство регионов по уровню доходов населения, социальным расходам и т.д. и т.п.

Так, Кристер Пурсийнен обращает внимание, что «для формирующегося в настоящее время нового мирового порядка характерно снижение роли идеологии и повышение роли этничности и культуры. Распад Советского Союза и окончание холодной войны привели к тому, что вместо трех идеологических и политических блоков в качестве отдельных блоков выделились несколько государств и их групп: США, Европа, Япония, Китай, Россия, Индия и исламские государства. Наиболее важным аспектом на мировом рынке является крах доминирующего в течение длительного времени биполярного порядка, что существенно увеличило количество и интенсивность региональных и этнических конфликтов» [65].

На сегодняшний день помимо основного влияния, которое оказывают на мировые процессы США, значительно усилилось воздействие на них Европейского Союза, Китая и Японии.

Однако «в краткосрочной перспективе в отношениях с Россией США нацелено на удержание определенного баланса, сохраняя за собой права одностороннего введения санкций» [65].

Определенное значительное геополитическое положение в современном мире занимает и Япония, «строящая свою политику на основе тесного взаимодействия

с США с учетом собственного высокого уровня индустриализации собственной экономики, характерной для самой Японии с конца 1990-х годов» [32].

Как результат складывающихся современных мировых экономических процессов и, как следствие, связанных с ними политических событий возможно достаточно серьезное изменение политики крупных государств. Это относится и к политике национальной безопасности.

«Определенные негативные тенденции складываются в мире и в области экологии, что проявляется в периодическом возникновении экологических катастроф и увеличением их масштабов, истощением невозобновляемых природных ресурсов, широким примирением вредных с экологической точки зрения технологий в сельском хозяйстве и промышленности, развитием энергетик и транспорта. Эти тенденции несут риски, в том числе и для национальной безопасности России» [28].

Среди иных внутренних экологических проблем, влияющих на безопасность России, можно назвать:

- «истощение природных ресурсов (в том числе энергии, питьевой воды и жизненно важных полезных ископаемых);
- деградацию возобновляемых природных ресурсов;
- периодически возникающие экологические катастрофы, угрожающие продолжительности и уровню жизни людей;
- рост загрязнения в результате быстрого перехода к свободному рынку без надлежащих экологических норм» [28].

Следует согласиться, что «существенное место среди угроз национальной безопасности традиционно занимают низкие показатели в экономической сфере, такие как значительный уровень безработицы, низкий уровень жизни, падение доходов населения, значительная разница доходов различных слоев населения» [12]. Все эти факторы неизбежно приводят и к росту социальной напряженности. Ряд экономистов высказывают точку зрения о том, что «в современных условиях актуальным вопросом для России является повышенное внимание к следующим аспектам национальной безопасности: последовательному проведению

экономических реформ, обеспечению сохранности и эффективному использованию энергетических и продовольственных запасов, упорядоченности и стабильности функционирования валютной и кредитных систем» [12].

Экономическая безопасность немислима вне условий значительного и долговременного экономического роста. Без этого условия у государства не будет сколько-нибудь достаточных ресурсов для решения экономических и социальных проблем, а также выход на инновационный уровень конкурентоспособности на мировых экономических рынках.

Мировой опыт показывает, что «основными инструментами для обеспечения национальной экономической безопасности могут быть:

- снижение роли государства в регулировании экономики;
- введение системы стимулирования развития предпринимательства;
- стимулирование притока иностранных инвестиций;
- осуществление борьбы с коррупцией;
- обеспечение стабилизации функционирования институтов власти (возврат независимости судов, демократических выборов и т.п.);
- стимулирование развития конкуренции;
- реализация жесткой программы макроэкономической стабильности, направленной на сдерживание инфляции и сокращение бюджетного дефицита;
- регулирование национальных финансов;
- надзор за образованием элитных государственных служащих, отвечающих за национальную экономическую политику;
- поддержание экономики, открытой для мирового рынка;
- эффективное использование внешнеэкономических ресурсов и помощи в качестве локомотива для развития экономики (включая свой экономический потенциал)» [22].

Среди факторов риска в области военной безопасности для России выступают:

- «деятельность националистических, радикальных и иных группировок, основной целью которых является нестабильности в российское общество, нарушение территориальной целостности России и ее отдельных регионов;
- попытки насильственного свержения конституционного строя и нарушение функционирования правительства;
- осуществление диверсий в отношении ядерных энергетических, химических или биологических или других потенциально опасных объектов;
- создание незаконных вооруженных формирований;
- осуществление нападений на объекты военных структур и военных производств с целью захвата оружия и военной техники;
- незаконное распространение на территории Российской Федерации наркотиков или оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств осуществления подрывных или террористических актов» [42].

Из вышесказанного можно сделать следующие ключевые выводы.

На сегодняшний день угрозы национальной безопасности носят фундаментальный характер, они не являются разрозненными, а объединяются в комплексы и системы. Быстро изменяя свой характер во времени, они носят также быстрый динамичный характер.

Подобного рода характер угроз предполагает и обуславливает соответствующие, адекватные таким угрозам механизмы их предотвращения, противодействия и ликвидации в рамках системы национальной безопасности.

Современная система национальной безопасности немислима вне системы основных ее системных элементов, к которым в первую очередь следует отнести национальные ценности, государственные интересы и цели. За счет различного сочетания и взаимодействия названных элементов формируются отдельные компоненты системы национальной безопасности, например, ее характер, основное содержание, направления и функционирование. Среди элементов названной выше триады выделяется система национальных ценностей, поскольку



ее формирование заняло многовековую историю государства и общества.

Национальную безопасность следует понимать как совокупность средств и способов поддержания состояния защищённости государства от внутренних и внешних угроз.

Постоянный мониторинг и анализ угроз национальной безопасности, их оснований, характера, вектора развития и результатов имеет первостепенное значение для разработки актуальных и эффективных мер их предупреждения и купирования неблагоприятного воздействия на разного рода политические, общественные и экономические процессы.

При этом все возможные риски (как существующие, так и потенциальные) необходимо исследовать исходя из их потенциального негативного влияния на достижения национальных целей, национальных интересов, достижения необходимого уровня национальной безопасности.

## **Глава 2 Прокуратура РФ в системе органов обеспечивающих национальную безопасность**

### **2.1 Прокуратура России как субъект обеспечения национальной безопасности**

Действующее на сегодня законодательство, в первую очередь Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [58], не включает в себя полного перечня субъектов, наделенных полномочиями в сфере национальной безопасности. Законодательство содержит лишь рамочные полномочия отдельных таких субъектов, например, Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Вместе с тем, «перечень субъектов обеспечения национальной безопасности, который можно логично сформировать на основе ст. 8–12 Закона о безопасности, не позволяет отнести к таковым не только всевозможные частные структуры, но и ряд важнейших органов государственной власти, не относящихся к исполнительной ветви (например, это суды, уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка и т.д.)» [17].

Применительно к предмету нашего исследования отметим, что прокуратура в этом перечне также отсутствует. Представляется, что такое положение вещей не может быть ничем иным кроме как законодательным упущением как Закона о безопасности, так и иных актов, включая Стратегию национальной безопасности РФ.

Обратимся в этой связи также к Указу Президента Российской Федерации от 25.05.2012 г. № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» [48]. «Структура Совета Безопасности в соответствии с этим актом следующая: Председатель Совета (Президент Российской Федерации), постоянные члены Совета и члены Совета. При этом Генеральный прокурор Российской

Федерации не указан в качестве члена Совета Безопасности Российской Федерации» [29].

В этой связи укажем, что как нам представляется, прокуратура РФ как система органов, имеющих своим основным предметом деятельности надзор за законностью, очевидным образом должна входить в систему органов, обеспечивающих национальную безопасность. Более того, в круге таких органов она имеет совершенно особое значение.

Основополагающим документом, определяющим стратегические национальные приоритеты и национальные интересы Российской Федерации, является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента РФ от 02.07.2021 года [44]. Согласно ее положениям, под национальными интересами понимаются объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития. Охрана национальных интересов возможна лишь путем осуществления стратегических национальных приоритетов, под которыми принято понимать «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности – оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство» [6].

Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 1 устанавливает, что «прокуратура от имени Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны, а также выполняет иные функции, установленные федеральными законами» [51].

В свете сказанного необходимо исходить из того, что в осуществлении стратегических национальных приоритетов участвуют самые разные органы власти и управления, однако все они при реализации своих полномочий без всякого исключения поднадзорны органам прокуратуры РФ.

Из этого обоснованно следует, что «имеющиеся функции позволяют российской прокуратуре реально и активно участвовать в решении практически всего комплекса задач оборонного, экономического, социального характера, которое не может быть достигнуто без точного, единообразного повсеместного использования права как универсального регулятора общественных отношений» [22].

Следует учитывать, что надзирающий прокурор не только пассивно отслеживает деятельность того или иного поднадзорного органа, но и при выявлении ненадлежащего исполнения законов этими органами активно использует широкий спектр мер прокурорского реагирования с целью скорейшего и эффективного восстановления законности, в том числе обеспечивая и необходимую реализацию мер по обеспечению национальной безопасности.

В свете сказанного обратимся к приоритеты национальной безопасности и кратко охарактеризуем каждый из них с учетом соответствующего предмета прокурорского надзора.

1. Оборона страны. В рамках данного приоритета прокурор, помимо иных, наделен полномочиями по надзору за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе и органами военного управления.

2. Государственная и общественная безопасность. В этой широкой сфере надзора прокурор имеет значительные полномочия в рамках в области противодействия экстремизму и терроризму, антикоррупционной деятельности, борьбы с преступностью, информационной безопасности.

3. Повышение качества жизни российских граждан. Полномочия прокурора здесь в основном относятся к обеспечению законности в социальной сфере, соблюдению миграционного законодательства, в области продовольственной безопасности и т.п.

4. Экономический рост. В рамках данного приоритета прокурор наделен надзорными полномочия для надлежащего исполнения бюджетной дисциплины, защиты прав предпринимателей и т.п.

5 и 6. Наука, технологии, образование и Здравоохранение. Общественные

отношения в сфере данных приоритетов также выступают предметом прокурорского надзора этих областях, например, в области муниципального финансового контроля и т.п.

7. Культура. Осуществляя свои полномочия в рамках данного приоритета прокуроры осуществляют надзор, например, в сфере охраны объектов культурного наследия, по противодействию экстремизму и т.д.

8. Экология живых систем и рациональное природопользование. Этот предмет надзора главным образом относится к специализированным природоохранным прокуратурам, поскольку эти правоотношения для них выступают единственным предметом их деятельности.

9. Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство. Предмет данного приоритета можно свести к углублению и повышению роли международного сотрудничества. В его рамках прокуратура, «осуществляя международно-правовое сотрудничество с правоохранительными и иными органами зарубежных государств, российская прокуратура входит в международный правозащитный механизм борьбы с глобальными угрозами, укрепления международной законности и безопасности» [17].

Тем не менее, следует акцентировать внимание, что в предмет надзорной деятельности прокуратуры в области обеспечения национальной безопасности входят направления вне названных выше стратегических национальных приоритетов. Так, к примеру в полномочия прокуратуры входит мониторинг действующего законодательства как на федеральном, так и региональном и местных уровнях. Данное полномочие неоспоримо имеет непосредственное отношение к обеспечению национальной безопасности, хотя и не относится к стратегическим приоритетам.

И действительно. Прокуратура в рамках сплошного и постоянного мониторинга законодательства неизбежно выявляет пробелы правового регулирования, противоречия, трудности толкования и т.п. «Каждая прокуратура районного звена предоставляет информацию о результатах такого мониторинга в прокуратуру субъекта Российской Федерации, которая обобщает предложения о

совершенствовании законодательства и направляет их Генеральному прокурору Российской Федерации. Итоги мониторинга докладываются Президенту Российской Федерации либо реализуются в разрабатываемых законопроектах, которые впоследствии направляются в законодательные органы и/или органы, обладающие правом законодательной инициативы» [35].

Но и это не все. Прокуроры также осуществляют надзор за законностью на региональном и местных уровнях, то есть надзирают за законностью актов, принимаемых субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Таким образом, несмотря на то что российская прокуратура, как отмечается множеством авторов, «несправедливо лишена права законодательной инициативы, прокуроры так или иначе продолжают играть важную роль в формировании нормативной правовой базы, отвечающей современным потребностям общества и государства» [24].

Как известно, «большое значение для обеспечения национальной безопасности играет деятельность правоохранительных органов, а также специальных служб. К сожалению, в правоприменительной практике имеют место ситуации отсутствия взаимопонимания между разными правоохранительными органами, что безусловно способно негативно сказаться на достижении общей цели борьбы с преступностью» [24].

С учетом такой опасности прокуратура наделена важнейшей функцией координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, которая реализуется ею в соответствии со ст. 8 Закона о прокуратуре и Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 г. № 567 [47]. В Положении определены основные формы координационной деятельности правоохранительных органов. Среди них проведение координационных совещаний руководителей таких органов, обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью, создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений и т.д. Таким

образом, следует признать, что названные широкие и в основе своей весьма эффективные прокурорские полномочия по обеспечению надлежащего взаимодействия различных ветвей правоохранительной системы государства, не в малой степени также способствуют достижению более значимого уровня национальной безопасности.

Также именно органы прокуратуры выполняют функцию по ведению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы [21].

С учетом всего вышесказанного, следует согласиться с выводом, что имеющиеся у прокуратуры полномочия «позволяют прокурорам аккумулировать колоссальные объемы информации о состоянии законности во всех сферах, затрагивающих вопросы национальной безопасности, анализировать их и с учетом полученных результатов предоставлять высшим государственным органам власти не только сведения позволяющие оценить наличие, отсутствие, усиление либо ослабление угроз национальной безопасности страны, но и предлагать пути решения возникающих проблем в сфере правотворчества, правоохраны и правоприменения» [17].

## **2.2 Правовая регламентация деятельности прокуратуры в сфере обеспечения национальной безопасности**

Начиная с 2000-х годов и особенно в последнее время были приняты существенные новеллы законодательной регламентации, относящиеся напрямую к деятельности прокуратуры по обеспечению национальной безопасности.

Так, в связи с поправками, внесёнными Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [20] в ст. 80 Конституции РФ появилось новое понятие «органов, входящих в единую систему публичной власти».

Также в ноябре 2020 г. были внесены поправки в ст. 1 Закона о прокуратуре, акцентирующие правовой статус прокуратуры Российской Федерации как «единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» [51].

Далее в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [61] была раскрыта «единая система публичной власти» как «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности».

В июле 2021 года вводится в действие новая Стратегия национальной безопасности РФ. Данная Стратегия выступает основой для реализации государственной политики России в области безопасности, а также позиционирует страну как обладающую «внутренним потенциалом, привлекательностью системы ценностей, готовностью и способностью реализовать свои конкурентные преимущества путем повышения эффективности государственного управления» (п. 23).

Стратегия национальной безопасности является «базовым документом в области планирования развития системы обеспечения национальной безопасности, в котором определяются порядок действий всех субъектов обеспечения национальной безопасности, в первую очередь прокуратуры. Фундаментальная категория изучаемой сферы — «национальная безопасность», которая трактовалась ранее как состояние защищённости личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз национальной безопасности» [60]. Однако в Стратегии 2021 г. она понимается как «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз», глубже отражает сущность национальной безопасности, заключающуюся в защите национальных интересов как триады интересов личности, общества и



государства. Основная цель деятельности прокуратуры заключается в обеспечении законности, а также защиты прав и свобод человека и гражданина, что в свою очередь представляет собой самое содержание национальной безопасности.

В контексте темы важен акцент в п.п. 3 п. 25 Стратегии 2021 г. на таком национальном интересе, как «укрепление законности». Известно, что «законность является основным принципом обеспечения национальной безопасности» [58] - установлена «всеобщая конституционная обязанность соблюдать законы, в том числе субъектами обеспечения национальной безопасности» [20]. С целью укрепления законности «недопустимы такие негативные факторы, влияющие на состояние национальной безопасности, как принятие нормативных правовых актов, противоречащих нормам Конституции РФ; издание подзаконных нормативных актов, противоречащих законам; несоответствие региональной системы права федеральной системе; низкий уровень правового сознания и правовой культуры в обществе» [20]. В свете этого по-прежнему справедлива оценка А. Сухарева: «Обеспечение порядка законности является основной миссией прокуратуры» [45].

Категория «национальные интересы» имеет не менее важное значение, что подчеркивается ее конституционным закреплением в положениях новой редакции п. «ж» ст. 83 Конституции РФ. Национальные интересы рассматриваются как «объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии. Ныне национальная безопасность понимается как состояние защищённости объективно значимых потребностей личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии от внешних и внутренних угроз» [3].

С точки зрения укрепления законности огромная роль Стратегии 2021 г. состоит «в её системном потенциале, позволяющем охватить многогранную область защиты национальных интересов, регламентируемую множеством правовых актов. Национальные интересы формируются на основе национальных ценностей в русле общественного развития и определяют стратегические

национальные приоритеты сквозь призму угроз. Охраняемые законом национальные интересы в современных условиях выступают неизменными приоритетами правозащитной деятельности российской прокуратуры, осуществляющей в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор и «иные функции»: координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, являющейся угрозой национальной безопасности; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; участие в производстве по делам об административных правонарушениях и административном судопроизводстве; международное сотрудничество» [3].

Одна из ключевых в рассматриваемой области категорий - система обеспечения национальной безопасности – на протяжении лет неоднократно подвергалась существенному переосмыслению. Так, если в Стратегии 2009 г. она трактовалась через «совокупность сил и средств обеспечения национальной безопасности» [43], в Стратегии 2015 г. — «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов» [43], то в Стратегии 2021 г. — как «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов публичной власти и находящихся в их распоряжении инструментов» [44]. Такое изложение «позволяет относить к субъектам обеспечения национальной безопасности не только органы законодательной, исполнительной, судебной власти, но и другие государственные органы, не входящие в ветви государственной власти. Теперь можно определить правовой статус прокуратуры как органа публичной власти, осуществляющего реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности. В качестве эффективного «инструмента» реализации государственной политики главным образом выступает система правовых средств, выражающихся в установлениях и деяниях, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права» [25]. «Наиважнейший «инструмент» прокуратуры — прокурорский надзор,

обеспечиваемый наиболее широким диапазоном правовых средств устранения нарушений законов» [45].

«Стратегический подход в сфере обеспечения национальной безопасности позволял во всех стратегиях оставлять в неизменном виде категорию «стратегические национальные приоритеты» как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности». Тем не менее в Стратегии 2021 г. эта дефиниция была дополнена «устойчивым развитием Российской Федерации», акцентировавшим характер современного этапа государственной политики» [44].

Отметим, что в Стратегиях 2009 г. и 2015 г. общий перечень стратегических национальных приоритетов изменялся весьма незначительно. Но в Стратегии 2021 г. он был значительно изменен в части основного внимания, уделяемого социально-экономическому развитию, а также повышению качества жизни. Анализ всех принимаемых стратегий указывает на преемственность и сохранение ключевых направлений обеспечения национальной безопасности, таких как оборона; государственная и общественная безопасность; экологическая безопасность и рациональное природопользование; стратегическая стабильность, международное сотрудничество.

В этом смысле отличительной характеристикой Стратегии 2021 года можно признать пристальное внимание к развитию человека, что подчеркивается содержанием п. 26 Стратегии 2021 г., где «сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» выделено как ключевой стратегический национальный приоритет. Такой подход, разумеется, более чем обоснован и имеет глубокие исторические корни. Так, ещё в 1761 г. М. Ломоносов считал самым главным делом «сохранение и размножение российского народа, сие будет служить не токмо для общей безопасности и к сбережению российского народа» [23].

«В Стратегиях 2009 г. и 2015 г. к основным приоритетам национальной безопасности вначале относили национальную оборону, государственную и общественную безопасность, а затем повышение качества жизни российских граждан» [43]. Подчеркнем, что иной порядок приоритетов, как они поименованы

в Стратегии 2021 г. конечно же никоим образом не указывает на понижение роли обороны страны. Более того, в п. 1 Стратегии 2021 г. подчеркнут «последовательно проводимый курс Российской Федерацией на укрепление обороноспособности» [44] и вместе с тем подчёркивается важность «конституционных фундаментальных ценностей и принципов для безопасности страны и её дальнейшего развития» [44], т.е. объясняется возможность процветания страны при «гармоничном сочетании сильной державы и благополучия человека» [44].

Как справедливо отмечает А. Паламарчук, «на современном этапе безусловный приоритет работы органов прокуратуры - активизация прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» [30]. В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [50] реализуются такие национальные проекты, как демография, здравоохранение, образование, наука.

Приказ Генерального прокурора РФ от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» [40] «обязывает органы прокуратуры обеспечивать системное и эффективное надзорное сопровождение реализации национальных проектов с целью обеспечения законности, защиты интересов государства и прав граждан при осуществлении масштабных проектов, направленных на социально-экономическое развитие России» [45].

Правовое просвещение обоснованно признается одним из эффективных механизмов защиты национальных ценностей. Отметим, что приказом Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» именно перед органами прокуратуры поставлена задача по «повышению уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения» [39].

Исследование было бы неполным без обзора структуры стратегии национальной безопасности, которая определена ч. 3 ст. 18 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В Стратегии 2021 г. сохранены только пять разделов: I. Общие положения (с категориальным аппаратом); II. Россия в современном мире: тенденции и возможности; III. Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты; IV. Обеспечение национальной безопасности; V. Организационные основы и механизмы реализации Стратегии. Раздела VI об основных характеристиках (показателях) состояния национальной безопасности нет, в отличие от предыдущих стратегий.

Представляется, что «это обусловлено сложностью и неоднозначностью аспектов, связанных с оценкой уровня национальной безопасности. Среди многочисленных мнений о методах такой оценки доминирует общий вывод о необходимости построения системы количественных показателей национальной безопасности, отражающих содержание конкретного интереса личности, общества и государства» [8]; [64, с. 81-87]. «Подобная структура, соотнесённая с угрозами этим интересам, позволяет определить степень риска в отношении каждого интереса и оценить уровень их защищённости» [29, с. 254–260].

Применение различных показателей способствует диагностике причин возникновения угроз. Поэтому согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона «О безопасности» «деятельность по обеспечению национальной безопасности включает в себя: «прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности», реализуемые субъектами обеспечения национальной безопасности, в том числе прокуратурой. В Стратегиях 2009 г. и 2015 г. в качестве показателей выступали: уровень безработицы, уровень инфляции, децильный коэффициент, валовой внутренний продукт на душу населения и другие» [12].

Несмотря на отсутствие в Стратегии 2021 г. таких показателей, в п. 105 этого документа говорится о «контроле за реализацией стратегии, осуществляемом в рамках государственного мониторинга состояния национальной безопасности на основе показателей состояния национальной

безопасности, определяемых Президентом Российской Федерации» [44].

«Мониторинг представляет собой организованное систематическое наблюдение за объектами, процессами (явлениями), негативно влияющими на состояние национальной безопасности, которым занимаются различные государственные структуры, составляющие сводные реестры государственной статистики» [29]. Так, Главное управление правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры РФ осуществляет организацию и ведение государственного единого статистического учёта заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности и раскрываемости преступлений. «По итогам мониторинга, проведённого субъектами обеспечения национальной безопасности, Секретарь Совета Безопасности РФ подготавливает ежегодный доклад Президенту РФ о состоянии национальной безопасности и мерах по её укреплению» [29].

Таким образом, констатируем, что конституционные поправки 2020 года стали основой и послужили стимулом для серьезных изменений всей ткани российской правовой системы, в том числе, бесспорно, и в области национальной безопасности. И в этом смысле можно совершенно иначе рассматривать роль и назначение прокуратуры в её задаче обеспечения национальной безопасности.

С учётом рассмотренных выше механизмов правового регулирования роли прокуратуры в рассматриваемой сфере, можно признать, что на сегодняшний день прокуратура выступает ключевым органом власти, как непосредственно, так и опосредованно принимающим участие в реализации всех без исключения стратегических национальных приоритетов в области обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, по итогам рассмотрения вопросов данной главы можно предложить следующие основные выводы.

В системе действующего российского законодательства отсутствует исчерпывающий перечень субъектов, имеющих полномочия по участию в системе обеспечения национальной безопасности. Не включена в этот перечень и прокуратура Российской Федерации. Представляется, что такое положение вещей

не может быть ничем иным кроме как законодательным упущением как Закона о безопасности, так и иных актов, включая Стратегию национальной безопасности РФ.

Прокуратура РФ как система органов, имеющих своим основным предметом деятельности надзор за законностью, очевидным образом должна входить в систему органов, обеспечивающих национальную безопасность. Более того, в круге таких органов она имеет совершенно особое значение.

В осуществлении стратегических национальных приоритетов участвуют самые разные органы власти и управления, однако все они при реализации своих полномочий без всякого исключения поднадзорны органам прокуратуры РФ.

Надзирающий прокурор не только пассивно отслеживает деятельность того или иного поднадзорного органа, но и при выявлении ненадлежащего исполнения законов этими органами активно использует широкий спектр мер прокурорского реагирования с целью скорейшего и эффективного восстановления законности, в том числе обеспечивая и необходимую реализацию мер по обеспечению национальной безопасности.

Предоставленные прокурорам значительные полномочия дают им возможность и предоставляют эффективные механизмы для получения больших объемов информации относительно состояния законности во всех без исключения сферах, относящихся к обеспечению национальной безопасности. Анализ полученных данных в свою очередь позволяет динамично и адекватно оценивать состояние различных угроз национальной безопасности страны, а как следствие этого предлагать варианты противодействия подобным угрозам.

Охраняемые законом национальные интересы в современных условиях выступают неизменными приоритетами правозащитной деятельности российской прокуратуры, осуществляющей в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор и «иные функции»: координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, являющейся угрозой национальной безопасности; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; участие в производстве по делам об

административных правонарушениях и административном судопроизводстве; международное сотрудничество.

Начиная с 2000-х годов и особенно в последнее время были приняты существенные новеллы законодательной регламентации, относящиеся напрямую к деятельности прокуратуры по обеспечению национальной безопасности.

Конституционные поправки 2020 года стали основой и послужили стимулом для серьезных изменений всей ткани российской правовой системы, в том числе, бесспорно, и в области национальной безопасности. И в этом смысле можно совершенно иначе рассматривать роль и назначение прокуратуры в её задаче обеспечения национальной безопасности.

С учётом рассмотренных выше механизмов правового регулирования роли прокуратуры в рассматриваемой сфере, можно признать, что на сегодняшний день прокуратура выступает ключевым органом власти, как непосредственно, так и опосредованно принимающим участие в реализации всех без исключения стратегических национальных приоритетов в области обеспечения национальной безопасности.



## **Глава 3 Деятельность прокуратуры по противодействию основным угрозам национальной безопасности**

### **3.1 Роль прокуратуры в противодействии экстремизму и терроризму**

Экстремизм и терроризм обоснованно рассматриваются как одни из наиболее существенных угроз национальной безопасности. В последние годы задачи прокуратуры по противодействию этим угрозам постоянно усложнялись. Задачи прокуратуры в этой области весьма многочисленны и динамичны, а следовательно, нуждаются в постоянном системном мониторинге для необходимой своевременной корректировки.

В научных источниках можно найти их перечень, не носящий, разумеется, исчерпывающего характера:

- «распространение экстремистской идеологии;
- функционирование криминальных рынков, направленных на финансирование терроризма;
- подготовка терактов в местах массового пребывания людей и потенциально опасных объектов;
- кибертерроризм;
- вербовочная деятельность;
- распространение террористической деятельности на территорию центрально азиатского региона;
- незащищенность социальных объектов и мест массового пребывания людей;
- деятельность международных неправительственных организаций, направленная на нанесение ущерба национальной безопасности;
- активизация деятельности НАТО;
- незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ;
- незаконная миграция» [26].

В целях научного исследования эти угрозы могут быть сведены к внутренним и внешним.

К первым относятся, например, серьезные противоречия в межэтнических и межнациональных отношениях, высокий уровень коррупции, значительное снижение темпов экономического развития и так далее.

Внешние угрозы в свете рассматриваемого вопроса определяются деятельностью экстремистских и террористических организаций, а также широким применением современных информационных технологий для создания благоприятных условий для достижения целей этих организаций.

Так, например, признается, что «призывы к совершению террористических актов, также их оправдание или восхваление неизбежно ведут к угрозе совершения новых террористических актов» [16]. Такие призывы и иная аналогичная информация обычно распространяются через Интернет либо социальные сети.

Между тем, пропаганда терроризма запрещена на высшем международном уровне. Так, например, резолюция Совета Безопасности ООН № 2354 от 24.05.2017 года [41] требует пресекать на национальном уровне пропаганду терроризма.

В Российской Федерации эту деятельность призваны осуществлять различные органы, но в их числе далеко не последнее значение отводится деятельности органов прокуратуры. Связано это с тем, что в соответствии с действующим законодательством именно на прокуратуру возложен надзор за законностью, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Для решения этих задач прокуратуре предоставлены весьма действенные полномочия, главным образом связанные с ее надзорной деятельностью.

Названная задача прокуратуры также прямо вытекает из положений таких законодательных актов как Федеральный закон № 114-ФЗ от 25.07.2002 года «О противодействии экстремистской деятельности» [53] и Федеральный закон № 35-ФЗ от 06.03.2006 года «О противодействии терроризму» [54], а также многих иных правовых актов.

Правомочия, предоставленные прокуратуре в этой связи, находятся в постоянном развитии и совершенствовании, что конечно же не случайно. Это подтверждает «наблюдаемый в последние годы законотворческий процесс, который характеризуется существенной корректировкой статуса и задач российской прокуратуры, приводящей к расширению круга прокурорских полномочий по обеспечению национальной безопасности» [26].

Надзор в сфере противодействия экстремизму и терроризму требует от прокуратуры в первую очередь системной организации производства проверок исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований законодательства, направленного на предупреждение проявлений экстремизма и терроризма.

Проиллюстрируем рассмотренные положения анализом данных о результатах деятельности органов прокурорского надзора за исполнением законов в интересующих нас сферах.

Так, отмечается, что «по сравнению с 2012 г. в сфере противодействия экстремизму в 2016 г. выявлено на 32% больше нарушений законов, в сфере противодействия терроризму – на 26,9%» [26].

Обобщения результативности проводимых прокурорских проверок в рассматриваемой сфере показали, что самое значительное количество правонарушений выявляется в Северо-Кавказском федеральном округе, затем по убывающей – в Центральном и Приволжском федеральных округах. Подавляющая часть выявленных в области противодействия экстремизму и терроризму нарушений связана с нарушениями защиты возможных объектов террористических актов.

При осуществлении надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности по выявлению и пресечению преступлений террористической направленности прокуроры обязаны обеспечить принятие необходимых мер по выяснению причастности виновных лиц к

деятельности преступных группировок, религиозных и общественных организаций, незаконных вооруженных формирований, а также выявить причастность каждого такого лица к противоправной деятельности.

Для обеспечения национальной безопасности прокуроры реализуют полномочия, предоставленные ст. 24 Федерального закона от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», по обращению в суды с заявлениями о признании организаций террористическими либо экстремистскими и запрете их деятельности (а при наличии организационно-правовой формы – ликвидации).

На сегодняшний день согласно данным Единого федерального списка организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими в России запрещена деятельность 37 террористических организаций [10].

Согласно Перечню общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в настоящее время ликвидированы или запрещена деятельность 90 организаций [31].

Уже указывалось, что в условиях информационного общества распространение противоправных идей чаще всего осуществляется посредством сети Интернет. При этом согласно Стратегии национальной безопасности РФ 2021 года «деятельность, связанная с использованием IT-технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе, отнесена к одной из основных угроз государственной и общественной безопасности» [26].

С учетом общественной опасности подобных угроз прокуратура на постоянной основе проводит мониторинг сети Интернет для быстрого выявления имеющихся там призывов к экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, в том числе для последующего принятия мер к ограничению доступа к таким ресурсам в порядке ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [55].

«Введение внесудебного порядка ограничения доступа к запрещенной информации способствовало повышению оперативности реагирования на размещаемые в Интернете экстремистские материалы» [29].

«Действующее законодательство устанавливает также основания и порядок признания иностранной или международной неправительственной организации нежелательной на территории Российской Федерации. Такое решение принимается Генеральным прокурором РФ или его заместителей по согласованию с МИД России» [29].

По опубликованным данным по состоянию на август 2022 года организациями, деятельность которой признана нежелательной, признано 49 организаций. Из них, только в 2021 году в рамках реализации полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 3.1 Федерального закона от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» [59], заместителем Генерального прокурора Российской Федерации приняты решения о признании нежелательной на территории страны деятельности 18 иностранных неправительственных организаций.

Как отмечается в литературе, «не лишним будет напомнить, как зачастую неадекватная реакция «иностранцев» на любые законно предъявляемые к ним правовые предписания и попытки выдать последние в массмедиа за сугубо политические притязания потребовали от прокуроров совершения активных и исключительно профессиональных действий при осуществлении надзора,

высокого уровня организации надзорных мероприятий, а также предельной сосредоточенности и дисциплины, поскольку на практике проверки деятельности некоммерческих организаций почти всегда сопровождались постоянным общественным давлением, инициированным представителями проверяемого объекта» [26].

В решениях о признании организаций нежелательными на территории в качестве основания обычно указывалось, что «целями их работы в России являлись инициирование смены власти неконституционным путем, попытки оказания влияния со стороны иностранных государств на органы государственной власти» [26].

Другим приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере является реализация мер по пресечению финансирования экстремизма и терроризма. Используя предоставленные им полномочия, прокуроры в целом «добились существенного увеличения числа дел оперативного учета, открытых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность на предмет выявления преступных посягательств, целью которых выступало финансирование терроризма, а также использование в этих целях сети «Интернет» и средств массовой информации. Согласно имеющимся данным, за последние годы активность правоохранительных органов по выявлению названных фактов значительно активизировалась» [26].

Серьезным барьером на пути финансирования террористической и экстремистской деятельности является формируемый Росфинмониторингом Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности и терроризму. Такой перечень ведется во исполнение положений абзаца второго пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [52]. Данный перечень носит закрытый характер - в соответствии с абз. 1 и 2 пункта 21 Правил определения перечня организаций и физических лиц,

в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 г. № 804 [34] Росфинмониторинг доводит Перечень до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами статьи 5 Федерального закона № 115-ФЗ, а также адвокатов, нотариусов и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг, являющихся субъектами - субъектами статьи 7.1 Федерального закона № 115-ФЗ путем обеспечения доступа к такой информации только через их личные кабинеты на официальном сайте. Лица, в установленном порядке включенные в данный перечень, лишаются доступа ко многим финансовым механизмам.

В рамках требований «антиотмывочного» законодательства организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны незамедлительно применять меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, принадлежащих физическим лицам и организациям, включенным в Перечень.

Дальнейшее развитие надзорных полномочий в рассматриваемой области может быть связано с более широким использованием уже предоставленных законом прав по получению сведений, касающихся законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что данное имущество получено в результате террористической деятельности и (или) является доходом от такого имущества, и проведению проверок на предмет достоверности этих сведений.

Однако, как отмечается, «правоохранительными органами, осуществляющими в пределах своих полномочий противодействие терроризму и

уполномоченными на осуществление оперативно-розыскной деятельности, не реализуется правовой механизм установления и обращения в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, полученных в результате террористической деятельности» [26].

В литературе отмечается, что «при проведении прокурорских проверок необходимо обращать внимание на выполнение требований закона о том, что в случае отсутствия достоверных сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них соответствующие материалы направляются в органы прокуратуры Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении указанных материалов в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, в отношении которых лицом не представлены сведения, подтверждающие законность их приобретения (части 1.1 и 1.2 ст. 18 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; подп. 9 п. 2 ст. 235 «Основания прекращения права собственности» ГК РФ)» [16].

В соответствии с Указом от 31.12.2015 г. № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» [49] Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет сбор, обработку и анализ информации, необходимой для оценки состояния обеспечения национальной безопасности, по следующим показателям:

- «количество преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, перечень которых определен гл. 29 УК РФ, и их доля в общем количестве преступлений в России;
- эффективность государственной политики в области противодействия экстремизму (количество зарегистрированных преступлений экстремистской направленности (по России, по субъектам Российской Федерации));



- степень защищенности личности и общества от преступных посягательств: уровень преступности (количество зарегистрированных преступлений на 100 тыс. человек населения); доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений (по России, по субъектам Российской Федерации, в процентах); удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению безопасности граждан (по субъектам Российской Федерации, в процентах);
- уровень преступности, связанной с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств;
- эффективность борьбы с преступлениями коррупционной направленности: количество преступлений коррупционной направленности, их доля в общем количестве преступлений; доля возмещенного материального ущерба по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности в общем объеме причиненного материального ущерба по таким уголовным делам; удовлетворенность населения деятельностью органов государственной власти по противодействию коррупции» [27].

Важно подчеркнуть, что Генеральная прокуратура не ограничивается лишь участием в выработке эффективных мер, направленных на повышение уровня национальной безопасности, но и обязана, например, незамедлительно информировать Совет Безопасности о негативных тенденциях, кризисных ситуациях и угрозах национальной безопасности, выявленных в процессе мониторинга состояния указанных выше направлений обеспечения национальной безопасности.

### 3.2 Прокуратура и антикоррупционная деятельность

Приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры, самым непосредственным образом имеющим отношение к обеспечению национальной безопасности, является также ее деятельность по противодействию коррупционным проявлениям.

Указанное направление деятельности прокуратуры установлено целым рядом законодательных актов, что только лишний раз подчеркивает ее значение. Сюда относятся: ст. 9.1 Закона о прокуратуре, устанавливающая обязательность антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов; п.п. 6 и 6.1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [56], наделяющей органы прокуратуры правом координации деятельности всех иных органов по противодействию коррупции.

Помимо этого, «органы прокуратуры (в лице Генеральной прокуратуры РФ) играют важную роль в таком направлении противодействия коррупции как проверка соблюдения требований и ограничений, установленных в отношении отдельных субъектов» [30].

Противодействие коррупции – это сложная категория, включающая в себя множество компонентов и уровней. В их числе:

- «профилактику коррупции;
- борьбу с коррупцией;
- минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений» [9].

В нормах отдельного специального нормативного документа, посвящённого антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов – в ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [57] органы прокуратуры указаны в качестве первичного субъекта, участвующего в данного рода экспертизе.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий в соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

«1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы» [57].

Как отмечается в отдельных работах, «это свидетельствует о концентрации в ведении прокуратуры большого спектра полномочий в сфере противодействия коррупции, поскольку нынешние условия требуют от прокуратуры использования не только надзорных средств, но и координации борьбы с коррупционной преступностью» [19, с. 153].

Возвращаясь к предмету антикоррупционной экспертизы, которую проводят органы прокуратуры, отметим, что она «направлена на, во-первых, выявление коррупциогенных норм, во-вторых, выполнение превентивной роли в отношении коррупционных проявлений» [19, с. 153].

Антикоррупционная экспертиза не может уравниваться и низводиться до уровня анализа нормативно-правовых актов. В литературе такие подходы имеют место быть. Так, например, можно встретить утверждение, что в ходе анализа происходит «выявление в нормативных правовых актах и их проектах правовых

предпосылок коррупции, т.е. правовых норм, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении этих актов» [36, с. 30].

К.И. Головщинский под антикоррупционной экспертизой законодательства понимает «комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия» [9, с. 16].

О.В. Газизовой справедливо отмечено «сходство между антикоррупционной экспертизой – с одной стороны, и правовой экспертизой – с другой» [7]. Тем не менее, «антикоррупционную экспертизу не целесообразно рассматривать в качестве разновидности правовой экспертизы в силу того, что частные цели и задачи антикоррупционной экспертизы обуславливают специфическую методику ее проведения, это предопределяет ее самостоятельность в нормотворческом процессе» [7, с. 1402].

В современных условиях антикоррупционная экспертиза совершенно справедливо признается «важным инструментом соблюдения и защиты конституционных прав и свобод личности, а также интересов общества и государства в целом» [24].

Предмет антикоррупционной экспертизы - выявление в правовых актах или их проектах факторов, создающих угрозу совершения коррупционных правонарушений либо увеличивающих вероятность их совершения.

«В науке коррупциогенные факторы относят к так называемым «дефектам правовой нормы» [35, с. 54].

Одним из определяющих коррупциогенных факторов является пресловутая и широко распространенная правовая неопределенность, когда в нормативных актах предусматриваются заведомо широкие и весьма слабо определенные пределы усмотрения конкретного правоприменителя при принятии им решений.

Подобные и иные факторы, заведомо способствующие коррупциогенным проявлениям, зачастую включаются в содержание разных актов умышленно. Вместе с тем, возможны и иные, непредумышленные, причины подобного

положения вещей, например, ошибки юридической техники, неясность формулировок, недостаточная их проработанность и так далее.

В каждом таком случае органы прокуратуры должны быть нацелены на презумпцию, что любой даже незначительный, казалось бы, коррупциогенный фактор обязательно будет использован соответствующими субъектами принятия решений в противозаконных целях. Только такой принципиальный подход способен не допустить в будущем любые коррупционные проявления.

Как пишет А.В. Кудашкин, «коррупциогенная норма, формально имеющая функциональное назначение обычной правовой нормы, на практике снижает эффективность воздействия на общественные отношения» [21, с. 26].

Более того, справедливо отмечено, что фактически «такого рода нормативное предписание, будучи закреплённым в действующем нормативно-правовом акте, начинает выступать в качестве одной из причин коррупционной преступности, а как известно, наиболее эффективным средством противодействия преступности выступает не реагирование на уже совершённое преступление, а предупреждение совершения преступления, путём воздействия на причины и условия преступности» [21].

Таким образом, можно уверенно утверждать, что значение антикоррупционной экспертизы вряд ли может быть переоценено.

С содержательной же точки зрения, по мнению ряда авторов, «антикоррупционная экспертиза по своей целевой направленности не сводится только к выявлению коррупциогенных факторов, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности» [62, с. 7].

Действительно, в сущности, устранение коррупциогенных факторов в правовых документах имеет направленность на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности.

Принимая за основу указанную природу антикоррупционной экспертизы, исследователи получают возможность выхода на более высокий уровень анализа только ей присущих специфических целей с учетом роли и назначения

производства данной экспертизы как в правотворческой сфере, так и в области правоприменения.

Как верно подчёркивается А.В. Кудашкиным, «устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства» [21, с. 27].

Основными подзаконными актами, регламентирующими производство антикоррупционной экспертизы, выступают:

- Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [38];
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы [33].

Анализ опубликованных статистических данных позволяет увидеть огромную работу, которая проводится органами прокуратуры по направлению противодействия коррупции посредством производства антикоррупционной экспертизы. Так, например, за последнее десятилетие в среднем ежегодно выявлялось более 50 тысяч правовых актов или их проектов с выявленными в них коррупциогенными положениями. За эти же десять лет использованные прокурорами меры прокурорского реагирования позволили исключить из подобных актов почти 500 тысяч таких положений [24].

Тем не менее, нельзя оставить без внимания и проблемы регламентации антикоррупционной деятельности, которые самым негативным образом влияют на ее результативность и эффективность в целом.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», как уже было показано выше, относит к сфере участия прокуратуры лишь строго определённый круг актов, ограниченных соответствующими сферами регулирования (ч. 2 ст. 3 Закона). При этом, упомянутый выше Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов» в п. 1.10 устанавливает, что если коррупциогенные факторы выявляются в иных актах или их проектах, то есть не подпадающих под предмет антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры, происходит лишь информирование данных органов о выявленных факторах.

Как отмечается в этой связи, «прокуроры вправе проводить экспертизу и любых других актов, не входящих в круг актов, отнесённых к их непосредственной компетенции, но в том случае, если в таких документах будут выявлены коррупциогенные факторы, прокуроры могут реагировать путём направления в соответствующий орган информации об этом. Данная форма реакции не влечёт обязанности со стороны соответствующего органа принять те меры, которые считает необходимым принять прокурор, а значит – такого рода реакция будет иметь лишь рекомендательный характер» [24].

Очевидно ведь, что если акт прокурорского реагирования не имеет в силу закона императивного характера, он может быть и наверняка будет проигнорирован соответствующим органом или должностным лицом. О какой-либо эффективности прокурорской деятельности при таком положении вещей говорить можно весьма условно.

В этой связи следует поддержать мнение, что «нормативное ограничение круга по сфере правоприменения правовых актов (или их проектов), по которым проводится антикоррупционная экспертиза органами прокуратуры, вряд ли оправданно. Подобное ограничение необоснованно сужает возможности органов прокуратуры относительно реагирования на наличие в широком спектре нормативных документов и их проектов предпосылок для коррупционных правонарушений. Таким образом, видится целесообразным, как минимум, расширение спектра нормативно-правовых актов, указанных в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которые подлежат антикоррупционной экспертизе со стороны органов прокуратуры» [24].

Помимо этого существуют и иные, не менее значимые, проблемы регламентации антикоррупционной экспертизы, например, это относится к проектам нормативно-правовых актов.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» сам по себе не содержит каких-либо норм по данному вопросу, а предоставляет Генеральному прокурору РФ право установления данного порядка. При этом Закон о прокуратуре, а также вытекающие из него подзаконные нормативные акты эту процедуру также никак не регламентируют.

Данный пробел позволяет утверждать о «недостаточном правовом регулировании порядка и полномочий прокурора по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, необходимости внесения соответствующих дополнений в Закон о прокуратуре и иные нормативные документы, касающиеся осуществления антикоррупционной экспертизы со стороны органов прокуратуры» [5], [19].

Помимо этого, отметим проблему недостаточности правовых предписаний в части, относящейся к взаимодействию субъектов антикоррупционной экспертизы при направлении актов или их проектов в органы прокуратуры. «Отсутствие должного правового регулирования такого организационного взаимодействия снижает возможную эффективность и слаженность осуществляемой работы, что следует оценить как существенное упущение» [5].

В этом же ряду стоят проблемные аспекты, связанные с формой фиксации результатов антикоррупционной экспертизы.

Как правило, результатом ее проведения является соответствующее заключение. Но данный итоговый акт экспертного исследования не является обязательным во всех случаях. Генеральный прокурор РФ частично устанавливает порядок фиксации результатов антикоррупционной экспертизы. Например, при оценке проектов правовых актов в соответствии с порядком, установленным Приказом Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 г. № 144 «О правотворческой



деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» [37], факт выявления коррупциогенных положений должен быть отражен в тексте заключения (п. 3.3 Приказа).

При этом, однако, «при отрицательных выводах, то есть если коррупционные положения в акте (или проекте) не установлены, данный факт вообще не находит своего документарного выражения, то есть заключение не составляется» [5], что можно расценить как недостаток правового регулирования.

Также в литературе отмечаются существенные недостатки регламентации процедуры оспаривания нормативного правового акта, предположительно содержащего коррупциогенные факторы.

Статья 9.1 Закона о прокуратуре требует при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов обязательность принятия мер по его изменению либо решения этого вопроса в судебном порядке.

«С процессуальной точки зрения порядок оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, предусмотрен главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [18], этот же порядок применяется в случае выявления противоречий положений одного акта содержанию другого, если последний имеет более высокую юридическую силу.

В связи с этим Генеральный прокурор РФ в п. 1.1 Приказа «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» ориентирует прокуроров на «внесение требований или направление заявлений в суд о признании нормативных правовых актов недействующими в случае их противоречия федеральному законодательству и наличия в них коррупциогенных факторов» [38].

Но при этом, однако, «арбитражное процессуальное законодательство не предполагает возможность оспаривания нормативного акта, в котором выявлены

коррупциогенные факторы, но при этом сам этот акт не противоречит закону. Отсутствует регламентация действий прокуроров в таком случае и в актах Генерального прокурора РФ» [29].

Таким образом, возникает патовая ситуация, когда при отклонении требований прокурора об устранении коррупционных положений со стороны органа или должностного лица, дальнейшие действия прокуроров невозможны, что представляется недопустимым положением вещей, исходя логики противодействия коррупции и его эффективности и результативности.

По итогам рассмотрения вопросов данной главы можно предложить следующие основные выводы.

Экстремизм и терроризм обоснованно рассматриваются как одни из наиболее существенных угроз национальной безопасности.

В последние годы задачи прокуратуры по противодействию этим угрозам постоянно усложнялись. Задачи прокуратуры в этой области весьма многочисленны и динамичны, а следовательно, нуждаются в постоянном системном мониторинге для необходимой своевременной корректировки.

В Российской Федерации эту деятельность призваны осуществлять различные органы, но в их числе далеко не последнее значение отводится деятельности органов прокуратуры. Связано это с тем, что в соответствии с действующим законодательством именно на прокуратуру возложен надзор за законностью, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Для решения этих задач прокуратуре предоставлены весьма действенные полномочия, главным образом связанные с ее надзорной деятельностью.

Надзор в сфере противодействия экстремизму и терроризму требует от прокуратуры в первую очередь системной организации производства проверок исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований законодательства,

направленного на предупреждение проявлений экстремизма и терроризма.

Приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры, самым непосредственным образом имеющим отношение к обеспечению национальной безопасности, является также ее деятельность по противодействию коррупционным проявлениям.

Одним из определяющих коррупциогенных факторов является пресловутая и широко распространенная правовая неопределенность, когда в нормативных актах предусматриваются заведомо широкие и весьма слабо определенные пределы усмотрения конкретного правоприменителя при принятии им решений.

Подобные и иные факторы, заведомо способствующие коррупциогенным проявлениям, зачастую включаются в содержание разных актов умышленно. Вместе с тем, возможны и иные, непредумышленные, причины подобного положения вещей, например, ошибки юридической техники, неясность формулировок, недостаточная их проработанность и так далее.

В каждом таком случае органы прокуратуры должны быть нацелены на презумпцию, что любой даже незначительный, казалось бы, коррупциогенный фактор обязательно будет использован соответствующими субъектами принятия решений в противозаконных целях. Только такой принципиальный подход способен не допустить в будущем любые коррупционные проявления.

Можно уверенно утверждать, что значение антикоррупционной экспертизы вряд ли может быть переоценено.

Однако имеются и проблемы регламентации антикоррупционной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры, которые самым негативным образом влияют на ее результативность и эффективность в целом.

Например, Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» в п. 1.10 устанавливает, что если коррупциогенные факторы выявляются в актах или их проектах, не подпадающих под предмет антикоррупционной

экспертизы органов прокуратуры, происходит лишь информирование данных органов о выявленных факторах.

Очевидно, однако, что если акт прокурорского реагирования не имеет в силу закона императивного характера, он может быть и наверняка будет проигнорирован соответствующим органом или должностным лицом. О какой-либо эффективности прокурорской деятельности при таком положении вещей говорить можно весьма условно.

Также отмечаются существенные недостатки регламентации процедуры оспаривания нормативного правового акта, предположительно содержащего коррупциогенные факторы. Например, возникает патовая ситуация, когда при отклонении требований прокурора об устранении коррупционных положений со стороны органа или должностного лица, дальнейшие действия прокуроров невозможны, что представляется недопустимым положением вещей, исходя логики противодействия коррупции и его эффективности и результативности.

## **Заключение**

На сегодняшний день угрозы национальной безопасности носят фундаментальный характер, они не являются разрозненными, а объединяются в комплексы и системы. Быстро изменяя свой характер во времени, они носят также быстрый динамичный характер.

Подобного рода характер угроз предполагает и обуславливает соответствующие, адекватные таким угрозам механизмы их предотвращения, противодействия и ликвидации в рамках системы национальной безопасности.

Современная система национальной безопасности немислима вне системы основных ее системных элементов, к которым в первую очередь следует отнести национальные ценности, государственные интересы и цели. За счет различного сочетания и взаимодействия названных элементов формируются отдельные компоненты системы национальной безопасности, например, ее характер, основное содержание, направления и функционирование. Среди элементов названной выше триады выделяется система национальных ценностей, поскольку ее формирование заняло многовековую историю государства и общества.

Национальную безопасность следует понимать как совокупность средств и способов поддержания состояния защищённости государства от внутренних и внешних угроз.

Постоянный мониторинг и анализ угроз национальной безопасности, их оснований, характера, вектора развития и результатов имеет первостепенное значение для разработки актуальных и эффективных мер их предупреждения и купирования неблагоприятного воздействия на разного рода политические, общественные и экономические процессы.

При этом все возможные риски (как существующие, так и потенциальные) необходимо исследовать исходя из их потенциального негативного влияния на достижения национальных целей, национальных интересов, достижения необходимого уровня национальной безопасности.

В системе действующего российского законодательства отсутствует исчерпывающий перечень субъектов, имеющих полномочия по участию в системе обеспечения национальной безопасности. Не включена в этот перечень и прокуратура Российской Федерации. Представляется, что такое положение вещей не может быть ничем иным кроме как законодательным упущением как Закона о безопасности, так и иных актов, включая Стратегию национальной безопасности РФ.

Прокуратура РФ как система органов, имеющих своим основным предметом деятельности надзор за законностью, очевидным образом должна входить в систему органов, обеспечивающих национальную безопасность. Более того, в круге таких органов она имеет совершенно особое значение.

В осуществлении стратегических национальных приоритетов участвуют самые разные органы власти и управления, однако все они при реализации своих полномочий без всякого исключения поднадзорны органам прокуратуры РФ.

Надзирающий прокурор не только пассивно отслеживает деятельность того или иного поднадзорного органа, но и при выявлении ненадлежащего исполнения законов этими органами активно использует широкий спектр мер прокурорского реагирования с целью скорейшего и эффективного восстановления законности, в том числе обеспечивая и необходимую реализацию мер по обеспечению национальной безопасности.

Предоставленные прокурорам значительные полномочия дают им возможность и предоставляют эффективные механизмы для получения больших объемов информации относительно состояния законности во всех без исключения сферах, относящихся к обеспечению национальной безопасности. Анализ полученных данных в свою очередь позволяет динамично и адекватно оценивать состояние различных угроз национальной безопасности страны, а как следствие этого предлагать варианты противодействия подобным угрозам.

Охраняемые законом национальные интересы в современных условиях выступают неизменными приоритетами правозащитной деятельности российской

прокуратуры, осуществляющей в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор и «иные функции»: координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, являющейся угрозой национальной безопасности; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; участие в производстве по делам об административных правонарушениях и административном судопроизводстве; международное сотрудничество.

Начиная с 2000-х годов и особенно в последнее время были приняты существенные новеллы законодательной регламентации, относящиеся напрямую к деятельности прокуратуры по обеспечению национальной безопасности.

Конституционные поправки 2020 года стали основой и послужили стимулом для серьезных изменений всей ткани российской правовой системы, в том числе, бесспорно, и в области национальной безопасности. И в этом смысле можно совершенно иначе рассматривать роль и назначение прокуратуры в её задаче обеспечения национальной безопасности.

С учётом рассмотренных выше механизмов правового регулирования роли прокуратуры в рассматриваемой сфере, можно признать, что на сегодняшний день прокуратура выступает ключевым органом власти, как непосредственно, так и опосредованно принимающим участие в реализации всех без исключения стратегических национальных приоритетов в области обеспечения национальной безопасности.

Экстремизм и терроризм обоснованно рассматриваются как одни из наиболее существенных угроз национальной безопасности.

В последние годы задачи прокуратуры по противодействию этим угрозам постоянно усложнялись. Задачи прокуратуры в этой области весьма многочисленны и динамичны, а следовательно, нуждаются в постоянном системном мониторинге для необходимой своевременной корректировки.

В Российской Федерации эту деятельность призваны осуществлять различные органы, но в их числе далеко не последнее значение отводится

деятельности органов прокуратуры. Связано это с тем, что в соответствии с действующим законодательством именно на прокуратуру возложен надзор за законностью, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Для решения этих задач прокуратуре предоставлены весьма действенные правомочия, главным образом связанные с ее надзорной деятельностью.

Надзор в сфере противодействия экстремизму и терроризму требует от прокуратуры в первую очередь системной организации производства проверок исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований законодательства, направленного на предупреждение проявлений экстремизма и терроризма.

Приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры, самым непосредственным образом имеющим отношение к обеспечению национальной безопасности, является также ее деятельность по противодействию коррупционным проявлениям.

Одним из определяющих коррупциогенных факторов является пресловутая и широко распространенная правовая неопределенность, когда в нормативных актах предусматриваются заведомо широкие и весьма слабо определенные пределы усмотрения конкретного правоприменителя при принятии им решений.

Подобные и иные факторы, заведомо способствующие коррупциогенным проявлениям, зачастую включаются в содержание разных актов умышленно. Вместе с тем, возможны и иные, непредумышленные, причины подобного положения вещей, например, ошибки юридической техники, неясность формулировок, недостаточная их проработанность и так далее.

В каждом таком случае органы прокуратуры должны быть нацелены на презумпцию, что любой даже незначительный, казалось бы, коррупциогенный фактор обязательно будет использован соответствующими субъектами принятия



решений в противозаконных целях. Только такой принципиальный подход способен не допустить в будущем любые коррупционные проявления.

Можно уверенно утверждать, что значение антикоррупционной экспертизы вряд ли может быть переоценено.

Однако имеются и проблемы регламентации антикоррупционной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры, которые самым негативным образом влияют на ее результативность и эффективность в целом.

Например, Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» в п. 1.10 устанавливает, что если коррупциогенные факторы выявляются в актах или их проектах, не подпадающих под предмет антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры, происходит лишь информирование данных органов о выявленных факторах.

Очевидно, однако, что если акт прокурорского реагирования не имеет в силу закона императивного характера, он может быть и наверняка будет проигнорирован соответствующим органом или должностным лицом. О какой-либо эффективности прокурорской деятельности при таком положении вещей говорить можно весьма условно.

Также отмечаются существенные недостатки регламентации процедуры оспаривания нормативного правового акта, предположительно содержащего коррупциогенные факторы. Например, возникает патовая ситуация, когда при отклонении требований прокурора об устранении коррупционных положений со стороны органа или должностного лица, дальнейшие действия прокуроров невозможны, что представляется недопустимым положением вещей, исходя логики противодействия коррупции и его эффективности и результативности.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абаев Л.Ч., Вавилов А.И. Угрозы национальной безопасности России: экспертный взгляд // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2018. Вып. 3 (806). С. 9-20.
2. Акаев У.Ю. Национальная безопасность: понятие, виды, формы обеспечения // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 3. С. 94–95.
3. Ахметов А.И., Аминов И.Р. Понятие, цели и виды национальной безопасности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. Т. 5-2 (44). С. 199-201.
4. Безуглова Е.И., Лазарева Е.Д. Основные угрозы духовной безопасности России // Символ науки. 2019. № 3. С. 60-61.
5. Бородина О.А. Правовое и организационные проблемы органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы // Известия АлтГУ. Юридические науки. 2018. № 6 (104). С. 212-216.
6. Воронов А.М. Институты гражданского общества в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 33-41.
7. Газизова О.В. Антикоррупционная экспертиза // StudNet. 2020. № 12. С. 1402-1408.
8. Ганджин В.Г., Макаров В.Г. Метастрафологический анализ негативных состояний сверхсложных систем // Безопасность. 1997. № 7–9 (39).
9. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства: учеб. пособие. М., 2004. 201 с.
10. Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими // <http://nac.gov.ru/terroristicheskie-i-ekstremistskie-organizacii-i-materialy.html>
11. Елфимова О.С. Национальная безопасность в теории и законодательстве России // Lex Russica. 2016. № 10 (119). С. 15-28.

12. Ивановский Б.Г. Стратегия безопасности национальной экономики: понятие, критерии, угрозы // Экономические и социальные проблемы России. 2017. № 1. С. 10-43.

13. Иншаков С.М. Политологические основы теории национальной безопасности. М.: Русайнс, 2012. 288 с.

14. Исаева К.А., Токторов А.Э. Современные теоретические воззрения на понятие «национальная безопасность» // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук. 2019. № 2 (79). С. 116-123.

15. Кант И. К вечному миру // Собр. соч. : в 8 т. : пер. с нем. М., 1994. Т. 7 : К вечному миру ; Спор факультетов ; Антропология ; Успехи метафизики. С. 5–57.

16. Капинус О.С. Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму и терроризму: состояние и проблемы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 2017. № 3 (59). С. 5-13.

17. Карпышева Ю.О. Прокуратура России как субъект обеспечения внутренней безопасности страны // Академический юридический журнал. 2018. № 4 (74). С. 51-56.

18. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) // СПС «Консультант плюс».

19. Колесникова А.М. Роль прокуратуры в осуществлении антикоррупционной деятельности // Закон и право. 2020. № 6. С. 153-154.

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «Консультант плюс».

21. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.

22. Литвинов В.А. Основы национальной безопасности России. М.: Ленанд, 2016. 320 с.

23. Ломоносов М.В. Избранные философские произведения. М., 1950. 760 с.

24. Майорова Е.В. Анतिकоррупционная экспертиза в правотворческой деятельности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 12-3 (51). С. 162-165.

25. Малько Л.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66–77.

26. Меркурьев В.В. Задачи прокуратуры Российской Федерации по противодействию экстремизму и терроризму в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3 (53). С. 44-53.

27. Михайлов Л.А. Основы национальной безопасности. М.: Academia, 2011. 416 с.

28. Мусаева Г.М., Абубакаров А.М. Обеспечение национальной безопасности: понятие, цель и основные методы // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2018. Т. 33. № 1. С. 83-90.

29. Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2002. 344 с.

30. Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2019. № 1. С. 3–4.

31. Перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7822/>

32. Подмаркова И.П. Оценка уровня экономической безопасности государства с учетом фактора национального богатства // Вестник Института экономических исследований. 2019. № 1 (13). С. 82-88.

33. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СПС «Консультант плюс».

34. Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 г. № 804 (ред. от 09.03.2022) «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, других юридических лиц, а также физических лиц» // СПС «Консультант плюс».

35. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009. 250 с.

36. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. 176 с.

37. Приказ Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 г. № 144 (ред. от 11.08.2020) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») // СПС «Консультант плюс».

38. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 г. № 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // СПС «Консультант плюс».

39. Приказ Генерального прокурора РФ от 2 августа 2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // СПС «Консультант плюс».

40. Приказ Генерального прокурора РФ от 14 марта 2019 г. (ред. от 19.01.2022) № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» // СПС «Консультант плюс».

41. Резолюция Совета Безопасности ООН 2354 (2017). Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами // <https://capve.org/ru/dokumenty/rezolyutsiya-soveta-bezopasnosti-oon-2354-2017-ugrozy-mezhdunarodnomu-miru-i-bezopasnosti-sozdavaemye-terroristicheskimi-aktami>

42. Рогов А.С., Федотова Ю.Г. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2013. № 12. С. 128-132.

43. Семичева А.С. Становление и сущность общей теории национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2015. № 1 (6). С. 3-7.

44. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. 3-е изд., доп. М.: ИНФРА-М, 2022. 101 с.

45. Сухарев А.Я. О роли прокуратуры в законодательном обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Научные основы национальной безопасности Российской Федерации: материалы семинара 24 мая 2005 г. М., 2005. С. 31–35.

46. Труханов В.А. Теоретико-методологические трактовки понятия национальной безопасности в политической науке и практике // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2018. Т. 18. Вып. 4. С. 436-438.

47. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. (ред. от 31.12.2019) № 567 «Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СПС «Консультант плюс».

48. Указ Президента Российской Федерации от 25.05.2012 г. (ред. от 25.10.2021) № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

49. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 года № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

50. Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. (ред. от 21.07.2020) № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «Консультант плюс».

51. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

52. Федеральный закон от 07.08.2001 года № 115-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС «Консультант плюс».

53. Федеральный закон № 114-ФЗ от 25.07.2002 года (ред. от 01.07.2021) «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «Консультант плюс».

54. Федеральный закон № 35-ФЗ от 06.03.2006 года (в ред. от 26.05.2021) «О противодействии терроризму» // СПС «Консультант плюс».

55. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «Консультант плюс».

56. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 06.03.2022) «О противодействии коррупции» // СПС «Консультант плюс».

57. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «Консультант плюс».

58. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // СПС «Консультант плюс».

59. Федеральный закон от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

60. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

61. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

62. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5-13.

63. Шейхов М.Э. Современный подход к понятию национальной безопасности // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2018. № 5. С. 15-22.

64. Ярочкин В.И., Бузанова Я.В. Теория безопасности. М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2005. 176 с.

65. Pursiainen Ch. Russia's Critical Infrastructure Policy: What do we Know About it? // European Journal for Security Research. 2021. Vol. 6. № 21–38 // <https://doi.org/10.1007/s41125-020-00070-0>