



УДК 342.3



Данила Евгеньевич БАТАЛОВ,

преподаватель кафедры
конституционного и международного права
Омской академии МВД России

BaDa4815@yandex.ru

ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

PUBLIC AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF FUNCTIONING AND INTERACTION

В условиях современных вызовов и угроз эффективность работы органов публичной власти становится критически важной для устойчивого развития государства. В статье автором исследуются ключевые проблемы, связанные с функционированием и взаимодействием органов публичной власти по обеспечению национальной безопасности, а также формулируются рекомендации, направленные на оптимизацию работы государственных институтов и укрепление межведомственной координации.

In the context of modern challenges and threats the effectiveness of public authorities is becoming crucially important for the sustainable development of the state. In this article the author examines key issues related to the functioning and interaction of public authorities on ensuring national security; recommendations aimed at optimizing the work of government institutions and strengthening interdepartmental coordination are formulated.

Ключевые слова: национальная безопасность, органы публичной власти, вызовы, угрозы, взаимодействие, координация, общество.

Keywords: national security, public authorities, challenges, threats, interaction, coordination, society.

Национальная безопасность представляет собой сложную систему, значимыми элементами которой являются субъекты ее обеспечения, под которыми С.Ю. Чапчиков понимает «социальные и политические институты, обеспечивающие реализацию ее содержательной стороны» [9, с. 133]. Такое понимание в наиболее общем виде коррелируется с официально¹ признанным подходом: это органы публичной власти и взаимодей-

ствующие с ними институты гражданского общества. При этом отметим, что именно государство в лице органов публичной власти имеет первостепенное значение в механизме обеспечения национальной безопасности, исходя из объема полномочий ресурсов и в исследуемой сфере.

Согласно положениям Конституции Российской Федерации и ч. 3 ст. 4 Федерально-го закона от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ «О

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 02/07/2021 N 400 // СПС «КонсультантПлюс».



безопасности» (далее – ФЗ «О безопасности») государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, но при этом не конкретизировано, какими именно. В главе 2 ФЗ «О безопасности» раскрываются полномочия Президента Российской Федерации, Палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Несмотря на то, что законодателем круг субъектов очерчен достаточно четко, в науке не сложилось единого подхода к их систематизации.

Так, Т.В. Вербицкая делит субъектов на два вида: властные (государство, органы государственной власти и их должностные лица) и не властные (индивиды, гражданское общество, средства массовой информации) [2, с. 93]. Н.П. Патрушев классифицирует субъектов обеспечения национальной безопасности на две группы: специализированные органы, непосредственно отвечающие за национальную безопасность (ФСБ, СВР, ФСО России), и органы и организации, содействующие обеспечению безопасности и создающие условия для решения соответствующих задач (иные государственные структуры) [5, с. 68-69]. И.Б. Кардашова классифицирует государственные органы, вовлеченные в формирование и реализацию политики в сфере национальной безопасности, на четыре категории: органы общего руководства (Президент и Правительство РФ), специализированные институты (Совет Безопасности РФ), профильные комитеты палат Федерального Собрания (Комитет Госдумы по безопасности и противодействию коррупции, Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности), органы всех ветвей власти, ответственные за выявление и нейтрализацию внутренних и внешних угроз [4, с. 31]. Встречаются также и иные подходы [напр.: 3; 7].

Отмечая оригинальность приведенных выше подходов к классификации субъектов обеспечения национальной безопасности, считаем, что они не охватывают в полной

мере все органы публичной власти, которые так или иначе вовлечены в обеспечение национальной безопасности. К числу таких недостающих элементов относятся Государственный Совет РФ и полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, чьи функциональные обязанности способствуют реализации единой государственной политики в данной сфере. В связи с этим предлагаем разделить систему субъектов, исходя из объема их полномочий, на четыре уровня:

– управляющий: Президент Российской Федерации (определение приоритетов, управление институтами национальной безопасности);

– координирующий: Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Государственный Совет РФ, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;

– обеспечивающий: Комитеты палат Федерального Собрания Российской Федерации, занимающиеся вопросами обеспечения безопасности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

– внегосударственный: граждане и общественные объединения.

На современном этапе успешное обеспечение национальной безопасности достигается благодаря совместным усилиям государственных институтов, общественных организаций и активных граждан в целях устойчивого и безопасного развития государства.

Сформулировав типовую систему, рассмотрим совокупность полномочий субъектов первых трех уровней в данной сфере общественных отношений. Оговоримся, что проблема роли институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации заключается в пределах их участия, а также способах взаимодействия с органами публичной власти.

Согласно Конституции РФ, а также иным нормативным правовым актам, регулирующим вопросы обеспечения национальной безопасности, Президент Российской Федерации является исключительным субъектом



обеспечения национальной безопасности. В концентрированном виде все его полномочия в исследуемой сфере следует разделить на:

– стратегическое руководство: определение основных направлений государственной политики в области национальной безопасности; утверждение документов стратегического планирования (Стратегия национальной безопасности, Военная доктрина и др.); формирование приоритетов защиты национальных интересов;

– организационно-управленческие функции: руководство деятельностью Совета Безопасности РФ; назначение и освобождение от занимаемой должности руководителей силовых структур (ФСБ РФ, МВД РФ, Минобороны РФ и др.);

– регулятивные: введение чрезвычайного или военного положения в случае угрозы национальной безопасности, принятие решений о применении Вооруженных Сил за пределами Российской Федерации, утверждение нормативных правовых актов, регулирующих вопросы национальной безопасности;

– контроль: обеспечение согласованности действий всех ветвей власти в сфере национальной безопасности; контроль за исполнением решений в области национальной безопасности;

– оперативное реагирование на вызовы и угрозы: принятие решений в условиях кризисных ситуаций (прим.: в связи с действиями США и ряда государств на фоне событий, происходящих на территории Украины, Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. N 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» была введена система мер, направленная на стабилизацию финансово-экономической ситуации в Российской Федерации), обеспечение мобилизационной готовности государства.

Таким образом, Полномочия Президента РФ в сфере обеспечения национальной безопасности носят комплексный характер, охватывая стратегическое планирование, оперативное управление и контроль. Это позволяет главе государства эффективно координировать деятельность всех институтов, включенных в исследуемую область общественных отношений.

Президент Российской Федерации опирается на три института государственной власти: Совет Безопасности РФ [8, с. 39], Государственный Совет РФ [6, с. 248] и полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, которые относятся к вспомогательным органам. При этом особый интерес представляет Государственный Совет РФ, так как в связи с принятием Федерального закона от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» изменился его правовой статус, в соответствии с которым помимо совещательных функций он приобрел признаки координирующего органа. В силу широкого представительства считаем, что необходимо расширить перечень задач, возложенных на данный орган, и к таковым отнести: подготовку предложений Президенту РФ по вопросам формирования единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и проведение консультаций по предложенному Советом Безопасности Российской Федерации проекту Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, что будет способствовать учету широкого спектра мнений всех участников исследуемого государственного органа. Так, примером участия подобного органа в процесс формирования государственной политики в сфере национальной безопасности является Всебелорусское народное собрание, которое утверждает Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь¹.

Следующим субъектом обеспечения национальной безопасности является Федеральное Собрание РФ, что связано с его предста-

1 Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : решение Всебелорусского народного собрания от 25.04.2024 N 5. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P924v0005> (дата обращения: 26.06.2024).



вительным характером и основной сферой деятельности – законодательным процессом.

Так, к ведению Государственной Думы РФ и Совета Федерации в указанной сфере относятся: принятие федеральных конституционных и федеральных законов в области обеспечения безопасности, утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации, заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. В связи с этим парламент обладает реальной политической властью в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В первую очередь это проявляется в формировании законодательных основ регулирования данной сферы общественных отношений. Так, по мнению Е.А. Белокрылова и Е.А. Бевзюк, в ходе законотворческой деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности Федеральным Собранием РФ приняты и действуют более 100 федеральных законов [1]. Важной функцией данного органа государственной власти является парламентский контроль. Следовательно, в своей деятельности парламент является «архитектором» государственно-правовой структуры национальной системы обеспечения безопасности.

Деятельность Правительства РФ в сфере обеспечения национальной безопасности заключается в издании постановлений и распоряжений. Также оно участвует в выработке и реализации государственной политики в области безопасности личности, общества и государства. Кроме того, оно обеспечивает реализацию федеральных целевых программ в сфере национальной безопасности, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти и координирует их деятельность. Указанные направления деятельности Правительства РФ отражены в наиболее общем виде. Связано это с тем, что каждое министерство, служба и агентство, согласно положению о нем, занимается отдельными проблемами обеспечения

национальной безопасности. Осознавая это, законодатель в п. 5 ст. 10 ФЗ «О безопасности» оставил открытым перечень полномочий Правительства РФ в рассматриваемой сфере, так как они раскрываются в иных правовых актах.

Деятельность вышеуказанных органов направлена на обеспечение безопасности территории всего государства, однако в условиях проведения специальной военной безопасности актуализировалась региональная безопасность, которая выступает подсистемой безопасности национальной. При этом не следует считать, что данный подуровень существует автономно – субъекты обеспечения региональной безопасности тесно взаимодействуют с федеральными органами государственной власти. Данный факт и позволяет говорить нам о субъектах как о системе.

Легальное определение региональной безопасности отсутствует. По мнению И.В. Юрченко, региональная безопасность – это защищенность жизненно важных интересов региональной социальной общности и местных институтов от внешних и внутренних угроз [10, с. 17]. С данным подходом следует полностью согласиться, так как события в приграничных с Украиной регионах показали все риски, которые могут понести субъекты Федерации в случае недостаточной организации мобилизационных мероприятий органами публичной власти. Стремительное продвижение вооруженных сил Украины на территории Курской области свидетельствует о наличии недостатков в обеспечении региональной безопасности. Неспособность органов публичной власти предпринять достаточные меры в рамках своих полномочий для предотвращения кризисных ситуаций привели к задержке эвакуации населения, в связи с чем по предварительным оценкам на территориях, временно находящихся под контролем ВСУ, остались порядка 2 тысяч человек, что ставит под вопрос эффективность реализации мер гражданской защиты в регионе. При этом на федеральном уровне были предприняты необходимые меры правового реагирования в данном направлении, реализация которых



на региональном уровне оказалась недостаточной, не были сформированы в необходимом количестве и обучены предусмотренные законом отряды территориальной обороны, отсутствовали требуемые оборонительные сооружения¹. Данная проблематика свидетельствует о необходимости усиления защиты государственного суверенитета и государственных границ Российской Федерации.

В целях преодоления кризиса, а также исполнения Указа Президента РФ от 19 октября 2022 г. N 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. N 756» в каждом субъекте Российской Федерации создаются специальные координационные органы – оперативные штабы, практика функционирования которых складывается по-разному. Необходимость в создании данных органов свидетельствует о изменении подхода к взаимодействию между федеральными и региональными органами публичной власти. В условиях, когда необходимо своевременное и согласованное применение сил и средств Вооруженных Сил РФ, войск национальной гвардии и иных государственных органов, большая доля ответственности возлагается на высших должностных лиц субъекта.

В приграничной Омской области² действует коллегиальный орган с обязательными решениями для всех органов публичной власти, организаций и граждан региона. Такой подход обеспечивает оперативное реагирование на угрозы. В отличие от этого Оперативный штаб Республики Ингушетия³ выполняет совещательно-консультативную роль, фокусируясь на разработке, а не реа-

лизации мер безопасности. Однако, как и в Омской области, здесь отсутствует регламентация ограничительных мер, которые могут вводиться на отдельных территориях. Оперативный штаб Курганской области⁴ не только планирует, но и реализует мероприятия в рамках указов Президента РФ, контролируя их исполнение. Уникальной особенностью является механизм заочного голосования по оперативным вопросам с письменным согласованием позиций, что ускоряет принятие решений в кризисных ситуациях. Все перечисленное выше свидетельствует о формировании новой модели регионального управления по вопросу национальной безопасности. В период стабильности субъекты координационного механизма обеспечивают согласованное взаимодействие региональных и местных органов публичной власти, а также занимаются разработкой программных документов. В кризисных условиях ключевая роль переходит к оперативному штабу как основному координирующему органу. На него возлагаются публичные функции, включая принятие обязательных для всех участников решений, направленных на преодоление кризиса.

Стоит также отметить, что в сложившейся ситуации органы публичной власти осуществляют деятельность совместно с институтами гражданского общества, которые вносят неоценимый вклад в предупреждение и ликвидацию возникающих вызовов и угроз. Право на участие общества в обеспечении национальной безопасности закреплено в ч. 4 ст. 4 ФЗ «О безопасности»: «граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности».

1 Здесь должны были быть окопы для наших солдат: в Курской области украли 3,2 млрд на строительстве оборонительных сооружений. URL: <https://www.kp.ru/daily/27657/5042101/> (дата обращения: 28.01.2025).

2 О создании оперативного штаба Омской области для реализации мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года N 757 : Указ Губернатора Омской области от 21.10.2022 N 183 // СПС «Гарант».

3 Об образовании Оперативного штаба Республики Ингушетия для реализации мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года N 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года N 756 : Указ Главы Республики Ингушетия от 20.10.2022 N 196 // СПС «Гарант».

4 О создании оперативного штаба Курганской области по реализации Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года N 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года N 756 : постановление Губернатора Курганской области от 19.10.2022 N 131 // СПС «Гарант».



Исходя из многообразия видов национальной безопасности, следует отметить, что институты гражданского общества в большей степени оказывают воздействие на обеспечение политической безопасности, экономической безопасности, информационной безопасности, общественной безопасности и безопасности личности. К наиболее значимым формам деятельности институтов гражданского общества в исследуемой сфере на данный момент следует отнести: участие в территориальной обороне, информирование органов публичной власти о возможных угрозах, добровольческая (волонтерская) деятельность, оказание безвозмездной благотворительной помощи, участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, формирование в обществе должного образа безопасности и правопорядка.

Таким образом, на основе анализа полномочий органов публичной власти в сфере обеспечения национальной безопасности под государственно-правовой системой обеспечения национальной безопасности, на наш взгляд, следует понимать систему органов публичной власти, включающую федеральные органы государственной власти, органы

государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, чья деятельность детерминирована законом и направлена на оперативную нейтрализацию и (или) минимизацию угроз национальной безопасности, посредством которой обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, основополагающие духовно-нравственные общественные ценности, а также независимость, суверенитет, конституционный строй и территориальная целостность государства.

Значимое место в системе национальной безопасности сегодня занимает безопасность субъектов Российской Федерации. Возникшие вызовы и угрозы в ходе проведения специальной военной операции свидетельствуют об отсутствии должной работы по стратегическому планированию в деятельности органов публичной власти на региональном уровне. Несмотря на создание чрезвычайных органов управления на территориях, где введены уровни реагирования, практика их функционирования свидетельствует о тяжелой адаптации к постоянно меняющейся оперативной обстановки и несвоевременности принятия необходимых решений.

Библиографический список

1. Белокрылова, Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ «О безопасности» / А.Е. Белокрылова, Е.А. Бевзюк // СПС «КонсультантПлюс».
2. Вербицкая, Т.В. Субъекты обеспечения единой национальной безопасности в РФ / Т.В. Вербицкая // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2014. – N 1. – С. 92-94.
3. Давыдов, А.В. К вопросу о силах обеспечения национальной безопасности / А.В. Давыдов // Военное право. – 2020. – N 6(64). – С. 8-14.
4. Кардашова, И.Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / И.Б. Кардашова // Административное право и процесс. – 2013. – N 9. – С. 30-32.
5. Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации : учебное пособие / под общ. ред. Н.П. Патрушева. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: «Известия», 2016. – 448 с.
6. Позднякова, Е.В. Субъекты управления в сфере обеспечения безопасности государства и защиты жизненных ценностей граждан / Е.В. Позднякова // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2024. – Т. 30. – N 3(94). – С. 247-251.



7. Саматов, А.В. Общественные институты и государственные органы в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / А.В. Саматов // Вопросы современной юриспруденции. – 2014. – N 38. – С. 65-69.

8. Тихонова, Е.С. Совет Безопасности РФ как совещательный орган при главе государства / Е.С. Тихонова // Аграрное и земельное право. – 2023. – N 2(218). – С. 39-42.

9. Чапчиков, С.Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. – Курск, 2018. – 412 с.

10. Юрченко, И.В. Обеспечение национальной безопасности на региональном уровне: основные концепты и проблемы методологии / И.В. Юрченко // Человек. Сообщество. Управление. – 2012. – N 1. – С. 13-18.