

# СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## Толстых В.В.

*Толстых Владимир Владимирович – кандидат военных наук, начальник лаборатории,  
научно-исследовательская лаборатория,  
Военная академия Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, г. Москва*

**Аннотация:** в статье раскрываются нормативно-правовые основы деятельности Совета Безопасности Российской Федерации, его конституционно-правовой статус в рамках российского законодательства, анализируются мероприятия, рассмотренные Советом Безопасности Российской Федерации за последние 5 лет и рассматривается роль Совета Безопасности в системе обеспечения национальной безопасности России.

**Ключевые слова:** вызовы и угрозы безопасности, конституционный орган, межведомственная комиссия, национальная безопасность, национальные интересы, Совет Безопасности, стратегическое планирование.

Российская Федерация, как и любое другое государство, является сложным, многогранным, исторически развивающимся цивилизационным явлением. Возникнув на определенной ступени развития человеческого общества вследствие экономических, социальных, нравственных и иных закономерностей, государство стало его основной организующей и управляющей системой.

В целях упорядочения отношений в обществе, управления общественными делами, процессами, разрешения различного рода конфликтов, поддержания правопорядка, стабильности и достижения определенных целей общества в государстве создаются различного рода институты (органы государства) – институт главы государства, институт конституционного контроля, институт судебной власти и др.

Данные институты образуют механизм (аппарат) государства и представляют собой систему взаимосвязанных и взаимодействующих государственных органов и учреждений, осуществляющих государственное управление обществом и защиту его основных интересов.

Основными элементами механизма государства являются государственные органы, являющиеся составными частями государственного механизма, создаваемые в установленном законом порядке, обладающие в соответствии с законом структурой, наделенные законом властными полномочиями (компетенцией) и органически взаимодействующие с другими частями механизма государства [1].

По формам государственно-правовой деятельности органы государства подразделяются на законодательные (представительные), исполнительные (исполнительно-распорядительные) и судебные.

В особую группу выделяются органы надзора, контроля, силы обеспечения национальной безопасности, некоторые иные государственные органы. Таким особым государственным органом в России является и Совет Безопасности Российской Федерации.

Совет Безопасности Российской Федерации существует более двадцати пяти лет. Впервые в нашей стране образование такого органа, как Совет Безопасности, было предусмотрено Законом СССР от 26 декабря 1990 года № 1861-1 [2], внесшим изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик в связи с совершенствованием системы государственного управления.

На Совет Безопасности СССР была возложена разработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правопорядка в обществе.

Таким образом, уже изначально в СССР Совет Безопасности являлся конституционным органом при Президенте государства, чьи решения носили рекомендательный характер.

В связи с этим нельзя не признать справедливым мнение бывшего первого заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации М.А. Митюкова о том, что именно Совет Безопасности СССР явился прообразом российского Совета Безопасности [3].

В соответствии с Законом РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР» и принятыми, в соответствии с Законом РСФСР от 24 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона)», поправками в Основной закон страны было установлено, что Президент РСФСР возглавляет Совет Безопасности РСФСР [4].

19 июля 1991 года Президент РСФСР Б.Н. Ельцин подписал Указ № 9 «О Совете безопасности РСФСР», который не был официально опубликован, однако ряд положений изданного Указа были опубликованы в «Российской газете» 25 июля 1991 года. Так. В соответствии с данным Указом была сформирована комиссия при Президенте РСФСР по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета безопасности РСФСР.

5 марта 1992 года, в результате совместной работы комиссии при Президенте РСФСР по разработке

предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР, комитетов Верховного Совета Российской Федерации по безопасности и по законодательству, был разработан и принят Закон Российской Федерации «О безопасности», где был определен статус, состав и порядок формирования Совета Безопасности Российской Федерации, его основные задачи и формы деятельности.

3 июня 1992 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 547 «Об образовании Совета безопасности Российской Федерации» и утверждено Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, а также в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации № 266-рп «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности Совета безопасности Российской Федерации» утверждена структура Аппарата Совета Безопасности, который в соответствии с Положением вошел в состав Администрации Президента.

В связи с принятием всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации и в соответствии с пунктами 2 и 3 Указа Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 года № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации», Указом Президента от 24 декабря 1993 года № 2288 «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» были признаны недействующими и не подлежащими применению многие законы и отдельные статьи законов – в том числе статьи Закона РФ от 5 марта 1992 года № 2446-I «О безопасности», содержащие упоминание о полномочиях и устанавливающие принципы формирования состава Совета Безопасности. В результате определение состава Совета Безопасности, в том числе его постоянных членов с правом решающего голоса, полностью перешло в руки Президента и из органа, формируемого по должностному принципу из руководителей ветвей власти, Совет Безопасности превратился фактически в орган при Президенте.

В период с 1992 по 2011 год основным источником правового регулирования деятельности Совета Безопасности выступали специальные указы Президента Российской Федерации, такие как:

Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 1992 года № 747 «О порядке реализации решений Совета безопасности Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 1996 года № 1128 «Об утверждении Положения об аппарате Совета безопасности Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 19 февраля 2005 года № 182 «О совершенствовании деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2008 года № 1871 «Вопросы научного совета при Совете безопасности Российской Федерации».

Однако, в связи с подписанием 6 мая 2011 года Указа Президента Российской Федерации № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» многие правовые акты утратили силу.

В настоящее время конституционно-правовое положение Совета Безопасности Российской Федерации определяется пунктом «ж» статьи 83 Конституции Российской Федерации; Федеральными законами от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации», в соответствии с которыми утверждены положения о Совете Безопасности Российской Федерации, об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования, о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 2012 года № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации».

Кроме этого, различные аспекты деятельности Совета Безопасности регулируются Указами Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 года № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации», от 28 октября 2005 года № 1244 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации», от 12 июня 2006 года № 601 «Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации», от 6 апреля 2004 года № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» и др.

В соответствии с действующей Конституцией, Президент Российской Федерации осуществляет ряд

важных полномочий в сфере обеспечения безопасности страны – формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом.

Так как безопасность выступает одним из ключевых направлений деятельности государства, то главным предназначением Совета Безопасности Российской Федерации является обеспечение условий для реализации главой государства своих конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, то есть полномочий, предусмотренных соответствующими статьями Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности.

Кроме этого, на основании Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 590, организуется стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности и осуществляется подготовка решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, организации национальной обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности,

а также иные функции в сфере стратегического планирования в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Учитывая тот факт, что Президент Российской Федерации является верховным главнокомандующим, то он определяет основные направления развития оборонной промышленности, повышение уровня безопасности и обороноспособности государства. Для принятия обоснованного и необходимого решения, которое позволит достичь желаемых практических результатов, у Президента Российской Федерации возникает необходимость привлечения к решению данного вопроса специалистов в области обороны и безопасности государства, из числа которых и формируется состав Совета Безопасности Российской Федерации. В настоящее время состав Совета Безопасности определяется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 2012 года № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями.

Поскольку большинство решений Совета Безопасности Российской Федерации оформляется протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний, которые юридической силы не имеют, то их практическая реализация осуществляется в виде изданий указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации.

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

Вступившие в силу решения Совета Безопасности Российской Федерации обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

В целях подготовки решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации проводит с постоянными членами Совета Безопасности Российской Федерации и членами Совета Безопасности Российской Федерации совещания по стратегическому планированию.

Кроме того, в целях подготовки заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности Российской Федерации, совещаний по стратегическому планированию, а также в целях рассмотрения отдельных проблем обеспечения национальной безопасности и совершенствования координации деятельности в данной области Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации проводит совместные с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах выездные совещания в субъектах Российской Федерации с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и иных должностных лиц.

Организационно-техническое обеспечение заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности

Российской Федерации осуществляется Администрацией Президента Российской Федерации, информационно-аналитическое обеспечение заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности Российской Федерации, а также организационно-техническое обеспечение деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации осуществляет аппарат Совета Безопасности Российской Федерации, информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, представители которых входят в состав этих комиссий, и аппарат Совета Безопасности Российской Федерации.

За последние 5 лет предметом рассмотрения Совета Безопасности Российской Федерации были вопросы, касающиеся практически всех областей обеспечения национальной безопасности страны. Так, под непосредственным руководством Совета Безопасности Российской Федерации разработаны Концепция внешней политики Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и ряд других основополагающих документов, направленных на совершенствование системы обеспечения национальной безопасности и ее функционирования.

Так же, Советом Безопасности Российской Федерации были выработаны решения по экономическому обеспечению национальной безопасности, усилению роли России в обеспечении энергетической безопасности, технологической модернизации экономики и повышению ее конкурентоспособности, реализации программы импортозамещения, обеспечению экологической и продовольственной безопасности, улучшению демографической ситуации в стране, освоению континентального шельфа, совершенствованию системы государственного управления, контроля и надзора в недропользовании и ряд других.

Решениями Совета Безопасности Российской Федерации определены основные направления развития военной организации государства на среднесрочную перспективу, предусмотрены меры по формированию и эффективному функционированию мобильных, компактных, технически оснащенных Вооруженных Сил Российской Федерации, повышению социальной защищенности военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Были одобрены основы военно-технической политики, иные концептуальные документы, определяющие политику в области развития оборонно-промышленного и научно-технического комплексов, в стратегически важных видах деятельности – морской, авиационной, космической, информационной, а также по ключевым направлениям обороноспособности: ядерному сдерживанию, противоракетной и противовоздушной обороне, управлению войсками, радиоэлектронной борьбе и электронной компонентной базе.

На заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации рассмотрены первоочередные задачи в области военно-технического сотрудничества, выработан комплекс взаимосвязанных мероприятий по обеспечению защищенности населения страны и критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений.

Разработаны меры по защите национальных интересов Российской Федерации на государственной границе. Большое внимание уделялось таким вопросам, как противодействие экстремистским проявлениям, борьба с преступностью, в том числе с незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, противодействие транснациональным рискам и угрозам, выявление, предупреждение и ликвидация террористических угроз и конфликтных ситуаций, борьба с международным терроризмом и его проявлениями на территории Российской Федерации, противодействие финансированию терроризма. Это позволило скорректировать государственную политику в целях повышения эффективности борьбы с терроризмом, минимизации и ликвидации возможных последствий терактов. Создана единая система антитеррористической деятельности под руководством Национального антитеррористического комитета.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации организована работа по обеспечению безопасности функционирования критически важных объектов информационной инфраструктуры и развитию информационного общества, а также по конструктивному участию России в формировании системы международной информационной безопасности.

В области обеспечения международной безопасности одним из основных приоритетов была выработка внешней политики России в отношении государств-участников Содружества Независимых

Государств, как в многостороннем, так и в двустороннем формате, большое внимание уделялось становлению и развитию Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического союза, как центров интеграции на постсоветском пространстве в военно-политической и экономической сферах. Образован и действует Комитет секретарей советов безопасности Организации Договора о коллективной безопасности.

Важную роль Совет Безопасности Российской Федерации сыграл в разработке мер по защите российских граждан и пресечению военной агрессии Грузии против Южной Осетии, а также по предотвращению подобного развития событий в отношении Абхазии в августе 2008 года. В результате принятых мер был восстановлен мир в этом регионе, ликвидирована угроза геноцида населения Южной Осетии и Абхазии, а сами они обрели суверенитет и стали полноценными субъектами международного права.

Большой вклад внес Совет Безопасности Российской Федерации в предотвращение в 2014 году развития конфликта на территории Крыма. В результате своевременно принятых мер, Республика Крым и город Севастополь стали полноценными субъектами Российской Федерации, в которых легитимно и успешно функционируют государственные и общественные институты, решаются задачи восстановления социальной сферы и экономики, обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Существенную роль Совет Безопасности Российской Федерации играет в выработке мер по урегулированию конфликта на юго-востоке Украины, оказанию гуманитарной помощи мирному населению Донбасса.

Совет Безопасности Российской Федерации разрабатывал предложения по урегулированию кризисных ситуаций в различных регионах мира, затрагивающих интересы России, по проблемам международных отношений. На его заседаниях рассматривались вопросы о перспективах отношений России с НАТО, нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, выработывались подходы по противодействию международному терроризму и тесно связанному с ним незаконному обороту наркотиков.

Защита национальных интересов в международной сфере предполагает противодействие наиболее опасным вызовам безопасности всего мирового сообщества. Речь идет об опасности возобновления гонки вооружений на новом технологическом уровне, попытках разрушить существующие системы разоружения и контроля над вооружениями.

В настоящее время осуществляются прогнозирование и выработка мер по нейтрализации новых вызовов и угроз безопасности в условиях трансформации международной системы, некогда основанной на идее так называемого однополярного мира.

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

#### **Список литературы**

1. *Карпов В.И., Павлов Д.Б.* Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 1999. С. 127-129; Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / под ред. А. В. Опалева. М., 2004. С. 85-87.
2. Закон СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 3.
3. *Митюков М.А.* Правовой статус Совета Безопасности // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 4. С. 6.
4. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.