
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 327(470:100)

ББК 66.4(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2017-6-4-10

A.A. Kovalev, Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Public Administration Department, North-West Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

THE ROLE OF THE SECURITY COUNCIL OF THE RUSSIAN FEDERATION IN PROVIDING MILITARY SECURITY

The role of the Security Council of the Russian Federation to ensure national interests and military security of Russia is considered. Historical prerequisites of the Security Council establishment are analyzed. The foreign experience of similar consultative and collegiate bodies is assessed.

Key words and word-combinations: the Russian Security Council, military security, geopolitics, the President of the Russian Federation, the power mechanism.

A.A. Ковалев, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: senator23@yandex.ru)

РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ВОЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

Аннотация. Рассматривается роль Совета Безопасности Российской Федерации в деле обеспечения национальных интересов и военной безопасности России. Анализируются исторические предпосылки формирования Совета Безопасности. Оценивается зарубежный опыт функционирования аналогичных совещательно-коллегий органов.

Ключевые слова и словосочетания: Совет Безопасности РФ, военная безопасность, геополитика, Президент Российской Федерации, властный механизм.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе посещения авиабазы Хмеймим в Сирии 11 декабря 2017 г. заявил, что активная фаза боевых действий завершена, Вооруженные Силы Российской Федерации успешно справились с задачей

по ликвидации растущей угрозы глобального терроризма и экстремизма, его новых проявлений. Министру обороны и начальнику Генерального штаба был отдан приказ к выводу российской группировки войск из Сирии в пункты постоянной дислокации. За два года до этого, в сентябре 2015 г., Верховный Главнокомандующий получил от верхней палаты Российского парламента согласие на использование Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Поддержку в правильности выбранного решения ему тогда оказал Совет Безопасности Российской Федерации — совещательный орган, изучающий и прогнозирующий обстановку в стране и мире, предлагающий Президенту разные варианты решения сложившейся ситуации, главным образом касающихся первоочередных задач военной политики [1].

В настоящее время научным сообществом основы функционирования Совета Безопасности Российской Федерации — важного конституционного органа, на наш взгляд проработаны недостаточно. Исследований, посвященных данному институту, ничтожно мало. Так, в монографии В.И. Мельникова изучаются политико-правовые аспекты деятельности Совета Безопасности в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [2].

Н.Н. Отмахова в работе «Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации» рассматривает правовое положение этого конституционного органа власти. Для повышения его эффективности автор предлагает новую редакцию Закона «О безопасности», с приданием ему статуса Федерального конституционного закона [3]. Определенные изменения в законодательство о Совете Безопасности были внесены. Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности», в котором Совету Безопасности, вернее, его статусу, посвящена самая большая из четырех глав Закона, в которой достаточно подробно расписаны задачи, функции, состав, организация деятельности Совета Безопасности [4].

Д.Б. Павлов считает, что важнейшей проблемой в обеспечении экономической безопасности России является координация деятельности различных структур. По его мнению, определенную системность в эту сферу вносит Совет Безопасности РФ [5].

В.А. Белобородов рассматривает Совет Безопасности как единицу механизма общей государственной безопасности, которая осуществляет координацию деятельности органов власти по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения безопасности и дает оценку эффективности их деятельности [6].

Я.А. Пономаренко в статье «Роль Совета Безопасности России в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности» проводит исторический обзор развития данного органа власти, анализирует специфику его функционирования в системе управления [7].

Совет Безопасности — это относительно новая структура в истории отечественного государственного строительства, впервые созданная на излете существования Союза ССР, в декабре 1990 г., в соответствии с принятым тогда Законом «Об изменениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» [8]. На Совет

Безопасности СССР возлагалась выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе. Очевидно, за всем этим стояла попытка тогдашнего высшего руководства страны не допустить распада Союза. Но уже в 1991 г. в ряде республик СССР стали создаваться аналогичные структуры, что означало желание вести свою, отдельную от Москвы политику в этой сфере.

После распада Советского Союза Россия учредила Совет Безопасности РФ. До этого он упоминался в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР», где в п. 9 ст. 5 говорилось, что Президент возглавляет Совет безопасности РСФСР [9]. Позже, 5 марта 1992 г., был принят Закон РФ «О безопасности», один из разделов которого назывался «Совет Безопасности Российской Федерации» [10].

На разных этапах Новейшей истории России роль этого органа в политической жизни страны была различной. Если в период, который принято называть «конституционным кризисом» 1992–1993 гг., главной задачей Совета Безопасности было обеспечить победу Президента в его противостоянии с Верховным Советом России и тем самым сохранить Б.Н. Ельцина у власти, то после 2000 г. этот орган направил свои усилия не на сохранение личной власти Президента, а на отстаивание и обеспечение национальных интересов и национальной безопасности России.

Сегодня Совет Безопасности России является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента страны по вопросам обеспечения, общественной, экологической и иных видов безопасности государства, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также по вопросам, связанным с защитой конституционного строя, организацией обороны и оборонного производства, военного строительства, военного и военно-технического сотрудничества с другими государствами, международного сотрудничества в области безопасности. Как видим, функции российского Совбеза значительно расширены в сравнении с функциями Совета Безопасности СССР, что объясняется принципиально новым геополитическим положением России и обострением проблем национальной безопасности в постсоветский период.

В мировой практике имеется опыт создания совещательно-коллегиальных органов, аналогичных российскому Совету Безопасности. Такие органы функционируют в Великобритании, США, Израиле, Японии, Иране, Бразилии и других странах мира. К примеру, Совет национальной безопасности Израиля является центральным органом государства по координации действий, анализу и мониторингу в области национальной безопасности и борьбе с терроризмом. Совет безопасности Японии, основанный на базе Совета обороны в 1986 г., выступает центральным исполнительным органом власти, который занимается определением стратегии и защитой безопасности страны, разрабатывает план действий в период чрезвычайных ситуаций. Совет национальной безопаснос-

ти Великобритании курирует вопросы, связанные с национальной безопасностью, включая координацию разведывательной и оборонной стратегии; он также решает проблемы внешней политики, обороны, международных отношений, энергетической и ресурсной обеспеченности. Совет национальной безопасности США, созданный в 1947 г., выступает консультативным органом при президенте США для решения наиболее важных вопросов национальной безопасности и внешней политики, координации действий силовых ведомств. Высший совет национальной безопасности Исламской республики Иран был основан в 1989 г. для разработки политики в сфере обороны и национальной безопасности, координации деятельности в разведывательной, оборонной, а также экономической, социальной и культурной сферах. Национальный совет обороны Федеративной республики Бразилии, созданный еще в 1927 г., является консультативным органом президента Бразилии по вопросам национальной безопасности, внешней политики и оборонной стратегии, а также вырабатывает критерии и условия безопасности национальной территории и ее эффективного использования. В целом советы безопасности различных стран имеют схожие цели и функции, везде выполняют роль единых координационных центров по обеспечению безопасности на всех стратегически значимых и жизненно важных направлениях.

Председателем Совета Безопасности РФ является Президент РФ В.В. Путин. В разное время его возглавляли по должности Б.Н. Ельцин (1992—1999), В.В. Путин (1999—2008), Д.А. Медведев (2008—2012).

Текущая деятельность осуществляется секретарем Совбеза и его аппаратом. За 25 лет сменилось тринадцать секретарей Совета Безопасности. Это были как военные, так и гражданские лица, имеющие большой опыт работы на руководящих постах в государстве (генералы Е.И. Шапошников, А.И. Лебедь, Н.Н. Бордюжа; государственные деятели И.П. Рыбкин, С.Б. Иванов, И.С. Иванов, В.В. Путин (в качестве главы ФСБ России при Б.Н. Ельцине) и др.).

В состав Совета Безопасности входят как постоянные члены (глава Правительства, председатели Совета Федерации и Государственной Думы, министры обороны и иностранных дел, директор ФСБ и др.), так и непостоянные, которые могут включаться в состав Совета Безопасности и исключаться из него. Те и другие персонально назначаются Президентом РФ. Всего через этот орган прошли за время его существования в новой России 125 человек. По длительности нахождения в составе Совета Безопасности можно составить своеобразный рейтинг: нынешний министр обороны С.К. Шойгу является членом Совета Безопасности уже 23 года; Президент РФ В.В. Путин — 19 лет; специальный представитель Президента РФ С.Б. Иванов — 18 лет; секретарь Совбеза Н.П. Патрушев — 17 лет; губернатор Санкт-Петербурга Г.С. Полтавченко — 17 лет; полномочный представитель Президента РФ в Южном федеральном округе В.В. Устинов — 17 лет.

Аппарат Совета Безопасности является самостоятельным структурным подразделением Администрации Президента РФ и имеет в ней статус управления. В соответствии со штатным расписанием аппарата Совета Безопасности у секретаря Совбеза — шесть заместителей и четыре помощника, назначаемых на должность Указом Президента России.

В соответствии с задачами и функциями Совет Безопасности образует ра-

бочие органы — постоянные межведомственные комиссии и научный совет. В настоящее время при Совете Безопасности РФ действуют семь межведомственных комиссий по различным вопросам: проблемам СНГ; военной безопасности; общественной безопасности; безопасности в экономической и социальной сфере; информационной безопасности; экологической безопасности; проблемам стратегического планирования.

Все эти комиссии осуществляют подготовку предложений и рекомендаций Совбезу по основным направлениям государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, способствуют координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в деле обеспечения национальной безопасности.

Так, в межведомственную комиссию по военной безопасности входит 38 должностных лиц. Председателем ее является начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, первый заместитель министра обороны России. В составе комиссии — глава комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, первый заместитель председателя комитета Государственной Думы РФ по обороне, заместители министров иностранных дел, здравоохранения, образования и науки, промышленности и торговли, связи и массовых коммуникаций, финансов, экономического развития, заместитель министра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, вице-президент РАН, заместители руководителей СВР, ФСБ, ФСВНГ, ФСО, ФСВТС, первый заместитель руководителя Главного военного следственного управления Следственного комитета, заместитель главного военного прокурора, руководитель Росрезерва и другие должностные лица.

Функции данной комиссии: анализ состояния и перспектив развития военно-политической и социально-экономической ситуации с позиций военной безопасности; подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам стратегического планирования в военной сфере, организации обороны, формированию федерального бюджета в части, касающейся расходов на оборону страны и обеспечение безопасности государства; рассмотрение проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение военной безопасности; анализ уровня социальной защиты военнослужащих, уволенных с военной службы, и членов их семей.

В свою очередь, научный совет при Совете Безопасности России образован в целях научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения его деятельности. Данный совет работает на общественных началах, председателем его по должности является секретарь Совета Безопасности. В состав совета включаются представители Российской Академии Наук, руководители других научных организаций, а также отдельные ученые и специалисты. Так, будучи президентом РАН, Ю.С. Осипов в течение 16 лет входил в состав Совета Безопасности.

На научный совет при Совете Безопасности возложено научно-методологическое и экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Совета Безопасности; подготовка предложений и рекомендаций по проведению комплексных научных исследований в области обеспечения национальной безопасности; со-

вершенствование методологии научного обоснования стратегии национальной безопасности государства; научно-методологическая оценка и прогнозирование внутренних и внешних угроз; проведение научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, концептуальных, доктринальных, аналитических и иных документов по вопросам обеспечения национальной безопасности; научное обоснование проектов решений в области национальной безопасности; проведение сравнительного анализа теории и практики обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации и зарубежных странах.

Деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Заседания проводятся, как правило, один раз в квартал в соответствии с планами, утверждаемыми Президентом РФ по представлению секретаря Совета Безопасности, который осуществляет подготовку заседаний и проектов решений. Все решения принимаются постоянными членами Совета простым большинством голосов и вступают в силу после утверждения президентом. В целях реализации решений, могут издаваться указы, распоряжения и даваться специальные поручения Президента РФ. Оперативные совещания с постоянными членами Совета Безопасности происходят практически каждую неделю.

К примеру, повестка дня заседания Совета Безопасности России 31 августа 2012 г. включала обсуждение мер, направленных на повышение эффективности работы оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации; 8 мая 2013 г. речь шла об обеспечении национальной безопасности России в связи с развитием ситуации в Афганистане и ее влиянием на стабильность в Центральной Азии; 22 апреля 2014 г. обсуждалась реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности; 3 июля 2015 г. рассматривался комплекс вопросов, связанных с обеспечением безопасности и национальных интересов России в условиях санкций со стороны ряда государств; 7 декабря 2016 г. был одобрен проект Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. и первоочередные меры по обеспечению национальных приоритетов в сфере экономики; 26 октября 2017 г. рассматривала комплекс вопросов, связанных с обеспечением безопасности информационной инфраструктуры России.

Итак, круг вопросов, решаемых этим координационно-совещательным органом в последние несколько лет, довольно широк и многообразен. По понятным причинам информация об этом подается лаконично и скупно, поскольку деятельность такого органа, как Совет Безопасности, не может быть открытой, публичной и прозрачной.

Являясь конституционным совещательным органом, Совет Безопасности Российской Федерации тем не менее не имеет реальной власти, а лишь готовит предложения для Президента РФ по различным аспектам обеспечения национальной безопасности. Именно в Совет Безопасности стекается вся информация, связанная с безопасностью государства, именно здесь за одним столом встречаются руководители всех силовых ведомств и государственных органов, от которых зависит наша национальная безопасность. Поскольку

председателем за этим столом является Президент страны, пользующийся непререкаемым авторитетом, есть все основания думать, что здесь действительно происходит консолидация усилий и выработка единой, согласованной политики (чего мы не наблюдаем сегодня в политических кругах США и ряда европейских стран). Совет Безопасности России — это орган, способный в оперативном режиме реагировать на любую кризисную ситуацию, будь то внутри страны, у ее границ или в отдаленных точках мира. Успехи России в Сирии, в целом на Ближнем Востоке и в Азии свидетельствуют о том, что такая консолидация в Совете Безопасности России сегодня существует. Об эффективности ее можно судить по конечным результатам, таким, например, как фактическое уничтожение ИГИЛ (запрещенная в России террористическая организация) на территории Сирийской Арабской республики. Решение об этом разрабатывалось и принималось Советом Безопасности.

Библиографический список

1. Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. (в ред. от 25 июля 2014 г.) URL: <http://base.garant.ru>
2. *Мельников В.И.* Совет Безопасности РФ в государственной системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2011.
3. *Отмахова Н.Н.* Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2008. С. 120–121.
4. О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 5 окт. 2015 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. *Павлов Д.Б.* Совет Безопасности России как основной субъект правового регулирования экономической безопасности // Экономика и право. XXI век. 2012. № 1. С. 25–32.
6. *Белобородов В.А.* Совет Безопасности как структурная единица механизма государственной безопасности // Пятый Пермский международный конгресс ученых-юристов. Пермь, 2014. С. 44–45.
7. *Пономаренко Я.А.* Роль Совета Безопасности России в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. 2016. № 11. С. 120–124.
8. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» (утратил силу): Закон СССР от 26 дек. 1990 г. № 1861-I. URL: www.constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464
9. О Президенте РСФСР (утратил силу): Закон РСФСР от 24 апр. 1991 г. № 1098-1. URL: <http://www.base.garant.ru/1548919>
10. О безопасности (утратил силу): Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I (с изм. и доп.). URL: www.ivo.garant.ru/#/document/10136200/paragraph/10973/doclist/0/selflink/0/context/