**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ФГБОУ ВО «УДМУРТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Институт права, социального управления и безопасности**

**Кафедра теории и истории государства и права**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

на тему:

**ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

**В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Работу выполнил**

**студент группы З-40.05.01-61**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_И.Ш. Тагиев**

**Научный руководитель:**

**к.ю.н., доцент**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_А.С. Орлов**

**Заведующий кафедрой:**

**к.ю.н., доцент**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

(решение о допуске)

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_М.А. Мокшина**

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2020 г.

**Ижевск – 2020 г.ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение………….………………….…………………………………….….….….3

Глава 1. Теоретико-правовые основы функционирования системы обеспечения национальной безопасности…………...……………………………………….......6

§1. Понятие и правовое регулирование системы обеспечения национальной безопасности................................................................…....... 6

§2. Система принципов обеспечения национальной безопасности….…..16

Глава 2. Принцип разделения властей как элемент системы обеспечения национальной безопасности……………………………………………..…...…....26

§1. Законодательное закрепление принципа разделения властей……..…26

§2. Реализация принципа разделения властей…..………………………....46

Заключение…………………………………………………………………….........56

Список литературы……………………………………………………………..…..59

**ВВЕДЕНИЕ**

Принцип разделения властей в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на момент написания работы представлен неоднозначно, в правовых актах отсутствует строгое закрепление механизма его реализации.

Особенностью системы обеспечения национальной безопасности является деятельность в условиях быстро меняющихся обстоятельств, нередко граничащих с чрезвычайным положением, государственной тайны действий на опережение для подавления откровенно враждебных сил, необходимости быстрой мобилизации ресурсов и консолидации всего общества для преодоления внешних и внутренних угроз.

На протяжении всей истории эта особенность, объективно неотменяемая, была основой аргументации, рычагом, для перерождения государств в авторитарные режимы, со всеми последствиями эскалирующей борьбы за удержание власти лицами, потерявшими связь с реальностью и с народом.

Принцип разделения властей как инструмент в руках общества для балансирования интересов и контроля от злоупотреблений властью показал свою работоспособность (в той мере, в какой обеспечена прозрачность намерений лиц, представляющих интересы органов власти, их имущество, движение денежных средств и тому подобное). Но этот принцип предполагает множество дополнительных согласовательных процедур, замедляющих принятие решений и отменяющих уже принятые. Что является критически важным в современном динамичном мире, когда счет ведется порой на минуты.

Как сохранить принцип разделения властей в системе обеспечения национальной безопасности без ущерба для скорости принятия решений? Где границы системы обеспечения национальной безопасности, за пределами которых можно говорить о замедляющей и ненужной громоздкости системы и о высоких рисках злоупотребления ею? Что в реализации принципа разделения властей является существенным, а что является пережитком прошлого и от чего можно отказаться для ускорения согласовательных процедур?

В правовой доктрине уделяется много внимания по отдельности исследованию принципа разделения властей и обеспечению национальной безопасности в разных областях. Но вопросы применения принципа разделения властей в системе обеспечения национальной безопасности остаются недостаточно разработанными.

Целью настоящей работы является комплексное исследование применения принципа разделения властей, понимания его содержания, практики реализации и путей развития в современном праве, в нормативно-правовых актах о системе обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с вышеизложенной целью были определены задачи:

– провести анализ законодательства о системе обеспечения национальной безопасности, принципов положенных в её основу;

– провести анализ законодательства на предмет закрепления принципа разделения властей;

– исследовать трудности реализации принципа разделения властей;

– исследовать судебную практику по вопросу разделения властей;

– найти современные решения для реализации принципа разделения властей в системе обеспечения национальной безопасности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с формированием и реализацией принципа разделения властей в системе обеспечения национальной безопасности.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, закрепляющие содержание принципа разделения властей, правоприменительная практика, а также теоретические взгляды ученых, касающиеся вопросов темы исследования.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные юридические методы. В процессе написания работы были применены такие методы, как анализ, синтез, дедукция, аналогия, функциональный и структурный методы исследования. Для решения поставленных задач были использованы специальные юридические методы: историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Теоретической базой настоящей работы являются научные труды отечественных юристов. Среди них можно выделить работы Ю.И. Авдеева, Р.С. Болдырева, М.Ф. Гацко, М.Ю. Зеленкова, И.Б. Кардашовой, Т.В. Кикоть-Глуходедовой, А.Ю. Мамычева, А.Н. Кришталюка, А.Г. Кравченко, А.И. Овчинникова, А.А. Прохожевой, С.Ю. Чапчикова, А.В. Шободоевой и других.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении", Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении", Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О безопасности", Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ, Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" и другие, связанные с исследуемой проблематикой.

Научная новизна исследования состоит в том, что предпринята попытка комплексного исследования вопроса сохранения и развития в современных условиях, правового закрепления и реализации на практике принципа разделения властей в системе обеспечения национальной безопасности.

**ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы функционирования**

**системы обеспечения национальной безопасности**

**§1 Понятие и правовое регулирование**

**системы обеспечения национальной безопасности**

Решение задачи формального описания и правового регулирования системы обеспечения национальной безопасности наталкивается на проблему отсутствия в доктрине устоявшихся терминов. Так, каждое слово и внутренние словосочетания в понятии «система обеспечения национальной безопасности» разными авторами наполняются различными смыслами и в некоторых аспектах противопоставляются друг другу[[1]](#footnote-1).

Появление Указа Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" (далее - Стратегия НБ РФ), пришедшего на замену Указу Президента РФ от 12.05.2009 N 537 (ред. от 01.07.2014) "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года", дало новые, более развернутые, легальные определения:

национальная безопасность Российской Федерации (далее - национальная безопасность) - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее - граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности;

национальные интересы Российской Федерации (далее - национальные интересы) - объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития;

угроза национальной безопасности - совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам;

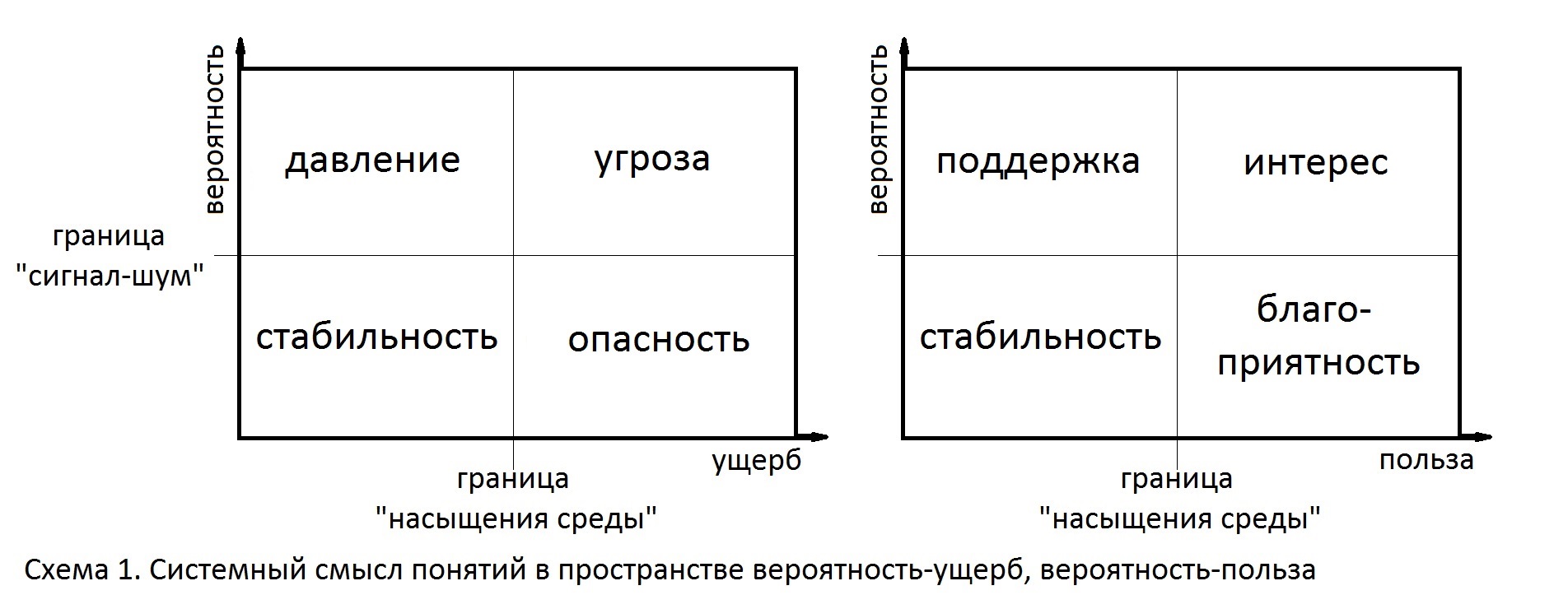
обеспечение национальной безопасности - реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов;

стратегические национальные приоритеты Российской Федерации (далее - стратегические национальные приоритеты) - важнейшие направления обеспечения национальной безопасности;

система обеспечения национальной безопасности - совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов.

Поскольку для целей настоящей работы важно определить границы системы обеспечения национальной безопасности, как с легальной стороны, так и с объективной стороны, то прежде необходимо рассмотреть, что системно лежит в основе таких используемых понятий как «стабильность», «давление», «опасность», «угроза», «поддержка», «благоприятность», «интерес».

Действия органов государственной власти и местного самоуправления направлены на увеличение «пользы» и уменьшения «ущерба», наносимого вверенным им объектам управления как ими самими, так и внешними силами. Само причинение пользы или ущерба в условиях реальной среды носит вероятностный характер. При этом, в каждом конкретном случае, при оценке величины вероятности обычно удается увидеть в произошедшем границу «сигнал-шум», отличить целенаправленное воздействие (развитие процесса по явным причинно-следственным связям) от случайного происшествия. Также в том, что касается величины пользы или ущерба, можно увидеть границу «насыщения среды»(ближайшей – канала связи с «большой средой»). Это в физическом смысле «трение покоя», «распределение инерции с вязкой средой», естественная способность объекта к самовосстановлению, сопротивляемость изменению, накоплению пользы или ущерба из-за, конечного по скорости, обмена со средой (других объектов, с которыми поддерживается крепкая связь, «договор», «союз», «солидарность», «общая идентичность»; при разрыве связи разрушается «общая идентичность», и объект становится более податливым).



Из схемы 1 видно, что «опасность» и «благоприятность» ниже границы «сигнал-шум» и носят вероятностный, случайный характер, и тут уже субъект решает, отгородиться ли ему от опасностей (на близких или дальних подступах), воспользоваться ли благоприятной обстановкой, конъюнктурой, для форсирования полезных изменений. При этом всё за границей «насыщения среды», и в случае воздействия объект не сможет сам восстановиться.

«Давление» и «поддержка» носят явный, целенаправленный характер. При этом, несмотря на то, что всё происходит до границы «насыщения среды», и объект способен к самовосстановлению, не следует считать, что такое воздействие просто исчезает, и что его можно игнорировать. Происходят групповые, совместные изменения связанных объектов за границами восприятия отдельного объекта, постепенная и незаметная подмена «общей идентичности», «варка лягушки, помещенной в холодную воду», «сдвиг рамок окна Овертона», дрейф системы ценностей вместе со средой.

«Угроза» и «интерес» носят целенаправленный характер, развитие по явной причинно-следственной цепочке событий. При этом объект не способен самостоятельно вернуться в исходное состояние, независимо от того к избегаемому ли, желаемому ли состоянию привело данное воздействие.

При «стабильности» все изменения носят случайный (нет приложенной доминирующей силы) и разнонаправленный характер. Каждое изменение при этом в пределах естественной способности объекта к самовосстановлению.

Теперь рассмотрим, где, в первом приближении, объективно находятся границы системы обеспечения национальной безопасности, сперва разобрав легальные определения понятий.

Если следовать легальному определению «обеспечение национальной безопасности», то мы должны ограничиться секторами понятий «угроза» и «интерес». Однако Стратегия НБ РФ содержит определение понятия «угроза национальной безопасности», в котором используется слово «возможность», а не «намерение» или «обещание», то есть это определение больше подходит для понятия «опасность». И хотя в тексте Стратегии НБ РФ есть четкое разделение на «военные опасности и военные угрозы», в данном случае из контекста следует, что под «угрозой национальной безопасности» понимается и угроза, и опасность. Так же в определении понятия «угроза национальной безопасности» используется «ущерба национальным интересам», вместо «ущерба национальной безопасности». Мне представляется, что понятие «национальная безопасность Российской Федерации», имеющее более детализированное определение, подошло бы больше. И в тоже время понятие «национальные интересы Российской Федерации» объединяет в своём определении и «защищенность», и «развитие». А понятие «национальная безопасность» - это «состояние защищенности». То есть легальное определение понятия «национальные интересы Российской Федерации» уже включает и «национальная безопасность Российской Федерации» и «развитие». А стало быть, и в определении понятия «угроза национальной безопасности» за словами «национальным интересам» уже есть и «национальная безопасность» и «развитие», хоть сделано не совсем удобно для понимания, создает большое пространство для разночтений.

Так же «интерес» легально показан, как «защищенность» и «развитие», то есть неполучение ущерба и получение пользы. Это, на наш взгляд, так же слишком обобщает под словом «интерес» и «неприятие», и «интерес», то есть негативную и позитивную стороны.

Сделаем вывод, что легальные определения до сих пор не совершенны, используют понятия смешанно и бессистемно, что затрудняет восприятие и способность отличать одни объективные явления от других. Предлагается использовать Схему 1, и дать легальные определения всем понятиям из неё в Стратегии НБ РФ, после их должного обсуждения.

Проанализировав имеющиеся легальные значения понятий, постараемся увидеть, где они вывели систему обеспечения национальной безопасности за объективные границы, превращая её по своей сути в некий источник опасности.

Можно утверждать, что границы системы обеспечения национальной безопасности проходят там, где резко возрастает риск злоупотребления предоставленными системе полномочиями. А именно чрезмерная трата ресурсов страны там, где это не нужно, и недостаточная трата там, где нужно.

Злоупотребления почти всегда связаны с личным, коррупционным, или коллективным (нежеланием вешать на ведомство новые обязанности, возникающие в рамках действующего законодательства) интересом уполномоченных лиц. Иногда дело в недостаточной квалификации лица, принимающего решения, для оценки всех рисков в условиях сложности сбора объективной информации, и как следствие в легкомысленном отношении к реальным опасностям или, наоборот, в переоценке опасностей с отвлечением ресурсов страны, чем наносится ущерб (с жертвами) другим направлениям.

Умение чиновника количественно оценить для его направления деятельности в чем отличие «угрозы» от «опасности», от «давления» и от «стабильности», а также «интереса» от «благоприятности», от «поддержки», и от «стабильности» является обязательным условием для правильного понимания им границ системы обеспечения национальной безопасности в условиях, действующих на момент оценки. В противном случае чиновник с высокой долей вероятности превысит свои полномочия.

Границы системы обеспечения национальной безопасности носят динамический характер, меняясь в разных обстоятельствах вместе с уровнем обеспеченности. С одной стороны по каждому направлению деятельности, с распределением по каждому органу, для каждого набора факторов и обстоятельств должны быть описаны количественно и качественно по всем деталям значения «минимального», «низкого», «среднего» и «высокого» уровней обеспеченности. С другой стороны, по каждому направлению уровень обеспеченности устанавливается уполномоченным лицом, исходя из неангажированных оценок на основе эмпирических данных о текущем состоянии и динамике за прошлые годы, собираемых в единой систему информационного обеспечения, разработкой которого наша страна активно занимается в последние несколько лет[[2]](#footnote-2).

С изменением характера общественных отношений меняется правовое регулирование, а также подходы к реализации правовых положений. Так, например, ограничение свободы передвижения граждан должно изначально предполагать объявление чрезвычайного положения, или без объявления чрезвычайного положения, но только, если гражданин направляется на территорию, объявленной зоной действия чрезвычайной ситуации[[3]](#footnote-3). А также для граждан, прибывших из территории объявленной или фактической чрезвычайной ситуации, по решению суда. Иные ограничения граждан в передвижении, особенно массовые, могут быть рассмотрены на предмет соответствия текущим конституционным права и свободам.

Системе обеспечения национальной безопасности не хватило гибкости Конституции РФ и ФКЗ «О чрезвычайном положении», что привело к дискуссионному в политической сфере нормотворчеству[[4]](#footnote-4) и поведению органов государственной власти, нанесло ущерб обществу из-за подрыва экономики и уменьшения внимания врачей к другим заболеваниям.

В ближайшее время потребуется значительно больше внимания уделить правовому регулированию ситуаций чрезвычайного и «пограничного» (между чрезвычайным и ординарным) положения.

Правовое регулирование действий государственных органов, действующих под предлогом обеспечения национальной безопасности, лучше всего, собрав вместе описания всех условий для границ системы обеспечения национальной безопасности (взамен разрозненным и запутывающим понятия нормативно-правовым актам, особенно подзаконным) и приняв в форме федерального конституционного закона Кодекс о Национальной Безопасности Российской Федерации (КоНБ РФ)с широким привлечением к обсуждению гражданского общества, в том числе научных объединений.

Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 N 390-ФЗ (редакция от 06.02.2020) устанавливает необходимость скоординированного взаимодействия в целях обеспечения безопасности, системность и комплексность применения мер обеспечения безопасности. Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности (конституционный совещательный орган), а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Часть 4 статьи 4 данного Федерального закона: «Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности».

Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 02.04.2020) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" также привлекает организации (объектовый уровень) на ряду с органами местного самоуправления, региональной и федеральной власти. К тому же статья 15 данного ФЗ устанавливает возможность участия общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Исходя из этого не понятно, почему в Стратегии НБ, обновленной Указом Президента РФ, понятие «система обеспечения национальной безопасности»не включает организации (коммерческие и некоммерческие) и граждан. Если, конечно, не считать их за «инструменты», находящиеся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления. Но будем придерживаться Федеральных законов и включим в «систему обеспечения национальной безопасности» и организации, и граждан. Если граждан не вовлекать в конструктивную деятельность, они замыкаются на своих бедах и чувстве беспомощности при ЧС, что может стать топливом для беспорядков.

М.Ю. Зеленков[[5]](#footnote-5) в отличие от того, что содержится в легальных определениях, различает «систему национальной безопасности» и «систему обеспечения национальной безопасности». Понимая под словом «обеспечение» лишь одну из функций системы национальной безопасности: прогностической, информационной, рационализаторской, воспитательной, мобилизующей, защитно-профилактической, побудительной, планирования, организующей, управленческой и регулятивной, восстановительной, мировоззренческой, культурной и обеспечивающей.

Однако необходимо придерживаться широкого понимания слова «обеспечение», включающее все эти функции. И понятие «система обеспечения национальной безопасности» понимать как то, что у М.Ю. Зеленкова и других авторов в ряде работ называется «система национальной безопасности».

«Если попытаться обозначить сложившуюся ныне в России иерархию органов управления, опираясь на конституционные положения и другие законодательные акты, практику принятия политических решений по вопросам национальной безопасности, то ее можно представить следующей иерархией:

1. Государственно-политический

Главнокомандующий Вооруженными Силами - Президент Российской

Федерации, Федеральное собрание.

1. Административный уровень

Правительство Российской Федерации.

1. Организационно-управленческий уровень

Совет Безопасности Российской Федерации и другие органы управления регионального и муниципального уровня».[[6]](#footnote-6)

По какой-то причине роль судебной власти крайне слабо представлена прямо в текстах нормативно-правовых актов, посвященных национальной безопасности. Так в текстах Федерального закона «О безопасности» от 28.12.2010 N 390-ФЗ (редакция от 06.02.2020) и Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" вообще нет слова «суд» и производных от него слов.

Можно предположить, что размеренный и обстоятельный характер судебного процесса противопоказан при принятии решений, требующих безотлагательного вмешательства. Однако, справедливо ли это?

Согласно части 1 статьи 35 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" «Правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. На указанной территории действуют все суды, учрежденные в соответствии с главой 7 Конституции Российской Федерации».

Таким образом, деятельность судов может быть охвачена нештатными, чрезвычайными обстоятельствами. Обстоятельствами, которые обязательно скажутся на их работе. И как показывает практика, это не зависит от фактического объявления чрезвычайного положения. Актуальный пример, расширение феномена «дистанционного судопроизводства»:

"Судам рекомендовано при наличии технической возможности инициировать рассмотрение дел путем использования систем видео-конференц-связи, - заявил Виктор Момотов (Председатель Совета судей). - С учетом конкретных обстоятельств дела и с согласия участников судопроизводства допускается рассмотрение дел с использованием онлайн-сервисов, обеспечивающих возможность установления личности участника процесса и осуществления им процессуальных прав, установленных законом".[[7]](#footnote-7)

Малое внимание законодателя к деятельности Суда в различных обстоятельствах, в конечном счете, может вообще привести к параличу судебной власти и нарушению Принципа разделения властей.

Согласно части 2 статьи 35 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" «учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускается», но фактически это происходит, вводится дифференцировка дел на «отлагательные» и «безотлагательные», и прочие «вынужденные новшества», вводимые[[8]](#footnote-8) в сообществе судей без особого освещения в СМИ.

Все тонкости режимов судопроизводства при различных обстоятельствах для различных категорий дел, отсрочки исполнения различных категорий приговоров и другое с сохранением важнейших принципов судопроизводства и конституционных прав – всё это может быть всесторонне и хорошо обсуждено с привлечением гражданского общества до возникновения различных ЧС / ЧП, а не в виде импровизации во время бушующего стихийного процесса. Данные обстоятельства легли в основу предложения разработки федерального конституционного закона «Кодекс о Национальной Безопасности Российской Федерации» (КоНБ РФ), в тексте которого будет достаточно места для всех ветвей власти.

Наша страна имеет многовековой опыт отражения самых разных опасностей и угроз. Но никогда раньше вызовы не были столь динамичными и охватывающими на большую глубину все стороны жизни государства и общества. Система обеспечения национальной безопасности РФ старается соответствовать современным условиям, находясь в состоянии преображения.

**§2 Система принципов обеспечения национальной безопасности**

В статье 2 «Основные принципы обеспечения безопасности» Федерального закона от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О безопасности" предусматриваются следующие принципы:

1. соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
2. законность;
3. системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
4. приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
5. взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Система, системность, подразумевает, что элементы системы взаимодействуют друг с другом, образуя целостность. То есть, с одной стороны, самих элементов достаточно, чтобы покрыть весь обзор, все нужды для эффективного и результативного функционирования системы, и каждый элемент системы до принятия решения предоставляет и отстаивает видение ситуации со своей точки зрения. С другой стороны, после того, как решение принято,каждый элемент действует согласованно с другими, контролирует со своих позиций реализацию ими решения, не посягательства на долю ресурса, выделенную на его цели. Но при отсутствии нарушений не замедляет их и не противодействует им. Поэтому рассмотрим систему принципов обеспечения национальной безопасности на предмет её целостности на этих двух стадиях.

Важно понять, есть ли субъекты, каждый представляющий и ответственный перед государством и обществом за свой элемент системы, следящий за тем, чтобы каждый принцип обеспечения национальной безопасности правильно реализовывался на практике. Если у каждого принципа такого субъекта нет, то на практике принципы будут чем-то «призрачным», «чисто формальным», «выдумкой людей далеких от практики», чем-то, на что смотрят не в первую, а в последнюю очередь.

Две стадии: до принятия решения и после того, как решение принято. И на каждой стадии поведение субъекта, отстаивающего принцип, будет отличаться. Если же работа субъектов выстроена наоборот, то на первой стадии, до принятия решения, принцип не обеспечивается, порождая перекос в распределении ресурсов государства и общества; а на второй стадии, происходит «неожиданная» активация субъекта принципа, который парализует работу остальных, останавливает выделение и освоение ресурсов, вызывая справедливое недовольство со стороны остальных субъектов.

Недовольство же субъектов друг другом порождает не борьбу за лучшее решение, а их борьбу друг с другом, что, в конечном счете, приводит к монополизации власти группой субъектов. И вместо равной значимости принципов получаем иерархию принципов, когда при реализации на практике слабые принципы полностью приносятся в жертву более сильным принципам.

Данное понимание, что у каждого принципа должен быть субъект, который ответственен за его представление и защиту до принятия решения и за контроль его реализации после принятия решения, должно применяться и когда Российская Федерация участвует в международных организациях, формирует вместе с остальными рабочие органы и объявляет принципы этих организаций. Иначе «политика двойных стандартов», которая грубейшим образом применялась на международном уровне в новейшей истории, так и останется в настоящем и будущем, подталкивая страны по принципиальным вопросам искать решение в силовых методах напрямую или через местных экстремистов.

В Федеральном законе «О безопасности» в явном виде субъекты, ответственные за каждый принцип, не прописаны. Что плохо, так как возможность интерпретаций ослабляет системность объявленных принципов. Ведь без ответственных субъектов, конкретных, материальных, законодателю трудно отследить среди слов «за всё хорошее, против всего плохого», какая часть правового пространства защищена уже многократно принципами, а какая часть правового пространства остается не охваченной этими принципами.

Если же утверждать, что за реализацию принципов ответственны «все», все органы, участвующие в обеспечении национальной безопасности, то на практике это реализуется так, что не ответственен «никто», с последующими злоупотреблениями, которые система воспринимает как должное, как издержки переноса теории в сферу практической деятельности, что недопустимо.

Принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина отстаивается Президентом Российской Федерации, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, а так же Прокуратурой[[9]](#footnote-9) РФ и Уполномоченным[[10]](#footnote-10) по правам человека в РФ (только жалобы, то есть права и инструменты работать на упреждение не имеет). Федеральное Собрание может и на практике принимает участие в отстаивании данного Принципа, так как статьи 102 и 103 Конституции Российской Федерации относят соответственно к ведению Совета Федерации и Государственной Думы вопросы, затрагивающие прямо или косвенно соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Но установленной Конституцией РФ обязанности вести контроль реализации этого Принципа другими органами власти у Федерального Собрания нет. Конституционный Суд РФ и Верховный суд РФ разрешают споры, но собственной инициативой практически не обладают; это касается и остальных Принципов для них.

Принципзаконности отстаивается Прокуратурой Российской Федерации, остальные органы в своих решениях скорее ориентируются на Закон, чем отстаивают его соблюдение. В части 1 статьи 27 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 06.02.2020) "О прокуратуре Российской Федерации" сказано, что среди прочих полномочий прокурор «принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба». То есть прокурор имеет право действовать на упреждение, чтобы не допустить нарушение Закона.

Возникает вопрос, а достаточно ли у Прокуратуры РФ инструментов, чтобы отслеживать и противостоять в реальном времени инициативам органов исполнительной власти, нарушающим закон, до принятия ими решения? Технически сегодня это возможно, но требует, оценочно, ещё не менее десятилетия развития программы «Информационное государство»[[11]](#footnote-11). Но согласно части 2 статьи 21 того же Закона Прокуратура РФ действует только «на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов», в том числе согласно статье 9.1 с возможностью проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. А как именно эта информация должна поступать, и возможно ли это на основе самостоятельной работы Прокуратуры с единой информационной системой государства – не указано. Поэтому на практике Прокуратура в основном рассматривает жалобы, то есть действует реактивно, а не проактивно.

Что, однако, не умаляет роль Прокуратуры РФ в координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, согласно статье 8 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". Загруженность Прокуратуры работой не вызывает сомнения. Но ставит вопрос о применении современных производительных методов контроля законности.

Принцип системности и комплексности применения мер в данный момент отстаивается Экспертным советом[[12]](#footnote-12) при Правительстве Российской Федерации, который на общественных началах, привлекая экспертное сообщество, даёт свои заключения на проекты нормативно-правовых актов. Однако тот факт, что Координатор и состав коллегии Экспертного совета утверждаются Правительством РФ, с большой вероятностью делает его оценки в ряде случаев, когда нужно пойти наперекор мнению Правительства РФ, необъективными. Поэтому лучше, если его деятельность будет построена вместе с Общественной палатой, о которой будет написано ниже. То же касается экспертных советов при комитетах законодательных органов.

Принцип приоритета предупредительных меротстаивают руководители ответственные за накопление и целевое применение доверия граждан, кадровых, финансовых, материальных и технических резервных Фондов. Предупредительные меры[[13]](#footnote-13) работают на перевод опасного состояния в стабильное, а стабильного – в благоприятное. В отличие от мер по пресечению, направленных на противодействие проявленному субъекту или явной причинно-следственной цепи событий, предупредительные меры направлены на улучшение непроявленного, вероятностного расклада сил, состояния среды. Сами меры выглядят как обучение сотрудников и граждан, создание резервов, расстановка сил (в том числе военных), а так же меры по противодействию коррупции (расхищению резервов и деморализации сил).

Подготовка предупредительных мер требует прогнозирования и моделирования на основе собираемых данных, желательно в реальном времени. В настоящий момент эти данные хранятся разрозненно и в неудобном для обработки формате. Что постепенно преодолевается с внедрением цифровых технологий в управление.

В тех сферах, где прогнозирование и моделирование затруднено, например, в социальной сфере, необходимо на регулярной основе организовывать открытые и полузакрытые конкурсы проектов с многоэтапной взаимной оценкой самими конкурсантами. Руководители государственных структур, получающие в основном оклад, обычно не склонны проявлять «лишнюю» инициативу и нести ответственность за результат применения новых идей, новых решений. Само назначение должности, структурного подразделения или органа (фонда) должно быть направлено на нахождение новых решений, активно привлекая конкурсные работы.

Принцип взаимодействия органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами отстаивается самими субъектами общественного контроля, международными организациями и гражданами. Органы государственной власти в текущий момент видят в таком взаимодействии скорее помеху, противостоящей уже принятым решениям, из-за отсутствия опыта в согласовании, предваряющего принятие решения.

Субъектами общественного контроля являются[[14]](#footnote-14):

1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ, могут создаваться:

1) общественные наблюдательные комиссии;

2) общественные инспекции;

3) группы общественного контроля;

4) иные организационные структуры общественного контроля.

Решения Общественной палаты[[15]](#footnote-15) носят рекомендательный характер, хотя возможность отправки запросов, проведения экспертизы проектов нормативно-правовых актов и обязательность их заслушивания на заседании соответствующего органа и работает на согласование «до принятия управленческого решения». Но то, как формируется Общественная палата и то, что Аппарат Общественной палаты полностью подчинен Правительству РФ, ставит под вопрос самостоятельность и объективность этого института.

Представляется, что будет правильнее, если Аппарат Общественной палаты будет подчинен или станет в один ряд (что интересно с точки зрения развития демократических начал в Конституции РФ) с Аппаратами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. То же самое касается Общественных советов[[16]](#footnote-16) при министерствах и ведомствах, которые могут стать частью Общественной палаты вместе с Экспертным советом при Правительстве РФ. Порядок формирования Общественной палаты должен стать открытым для общества, на основе конкурса внутри каждой сферы деятельности с многоэтапной взаимной оценкой самими конкурсантами – представителями общественных неполитических (культурных, религиозных, профессиональных и подобных) крупных объединений.

Государственные органы (почти все) в таком случае должны перед принятием каждого нормативно-правового акта (в том числе по гос. закупкам), уведомить Общественную палату о его целях и содержании. В ответ в конечный срок Общественная палата подключает к работе органа экспертов для системного и комплексного подхода к вопросу. Заключение экспертов носит рекомендательный характер. Но на каждом нормативно-правовом акте будет делаться отметка, что от Общественной палаты были направлены эксперты в таких-то областях, а напротив каждого эксперта надпись «мнение учтено», «мнение не учтено», которая ставится самим экспертом.

На правовую силу нормативно-правового акта это влиять не будет. Но станет достаточно объективным показателем доверия и взаимопонимания государства и общественных объединений. И за каждый квартал будет детальная статистика, отчет о том какая доля и в каких областях принята с учетом мнения общественных экспертов. Всё это входит в ежегодный отчет Общественной палаты, который зачитывается перед Государственной Думой и Советом Федерации Российской Федерации.

Однако, чтобы такое согласование с множеством экспертов каждого нормативно-правового акта не привело параличу управления, с последующим выходом из паралича за счет имитации взаимодействия с общественными экспертами, необходим другой уровень организации информационных потоков.

Международные организации ангажированы и политизированы. Даже сотрудничество по борьбе с преступностью по линии Интерпола[[17]](#footnote-17), которое аполитично по определению, столкнулось с противодействием возможности избрания россиянина на пост президента Интерпола. Нарастают изоляционизм, регионализация экономик стран и формирование военных блоков. В таких условиях Россия объективно учитывает мнение иностранцев всё меньше.

Обращения граждан[[18]](#footnote-18) обычно носят личный характер, но статистика жалоб тоже показательна. Необходимо наладить перед принятием нормативно-правовых актов с помощью сервиса государственных услуг регулярное проведение открытых массовых опросов с возможностью дополнения вариантов, обобщаемых автоматически, по вопросам разного уровня важности.

Таким образом, принципы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации обладают малой системностью. Работа ответственных за принципы субъектов выстроена так, что стадия согласования до принятия решения практически отсутствует или имитируется. Субъекты принципов вынуждены отменять уже принятые решения других субъектов, и делать это с большим запозданием. В таких условиях либо субъекты принципов будут конфликтовать друг с другом, что редко и мало кому хочется, либо они договорятся между собой за пределами правового пространства.

Понимание же меры и толкование принципов для покрытия правового пространства, проактивное отслеживание их соблюдения практически целиком ложится на плечи Президента Российской Федерации и лиц, выполняющих его персональные поручения. С одной стороны, это позволяет в моменте иметь единообразное представление о реализации принципов и действовать быстро и согласованно. Но с другой стороны, делает эти принципы не стабильными во времени, подверженными сиюминутной интерпретации ради свободы тактических маневров, то есть делаетэти принципы, что называется,«беспринципными».

Правовые, а не внеправовые, механизмы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации находятся на стадии становления. Чтобы системность принципов реализовалась на практике необходимо, на наш взгляд, разработать и принять федеральный конституционный закон «Кодекс о Национальной Безопасности Российской Федерации» (КоНБ РФ).

**ГЛАВА 2. Принцип разделения властей как элемент**

**системы обеспечения национальной безопасности**

**§1 Законодательное закрепление принципа разделения властей**

Исторически, принцип разделения властей в СССР до последних дней его существования не признавался и считался обычным разделением функций. Так в Конституции СССР[[19]](#footnote-19) 1977 года в статье 2 сказано: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов», а в статье 3: «Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело», в статье 100: «Право выдвижения кандидатов в народные депутаты по избирательным округам принадлежит трудовым коллективам, общественным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений, собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям». А поскольку при каждом коллективе была первичная партийная организация[[20]](#footnote-20), «ячейка», КПСС, то и выдвижение кандидатов проходило партийный фильтр. В итоге вся власть в СССР фактически принадлежала руководству КПСС, разделение властей отсутствовало. Этот близкий исторический опыт до сих пор сказывается на манеру поведения современных государственных деятелей, несмотря на новое законодательство. «Разделение функций» всё ещё в основе их восприятия работы государства.

Прежде чем мы приступим к рассмотрению, анализу законодательного закрепления принципа разделения властей в Российской Федерации, проясним, в чём же именно его отличие от разделения функций.

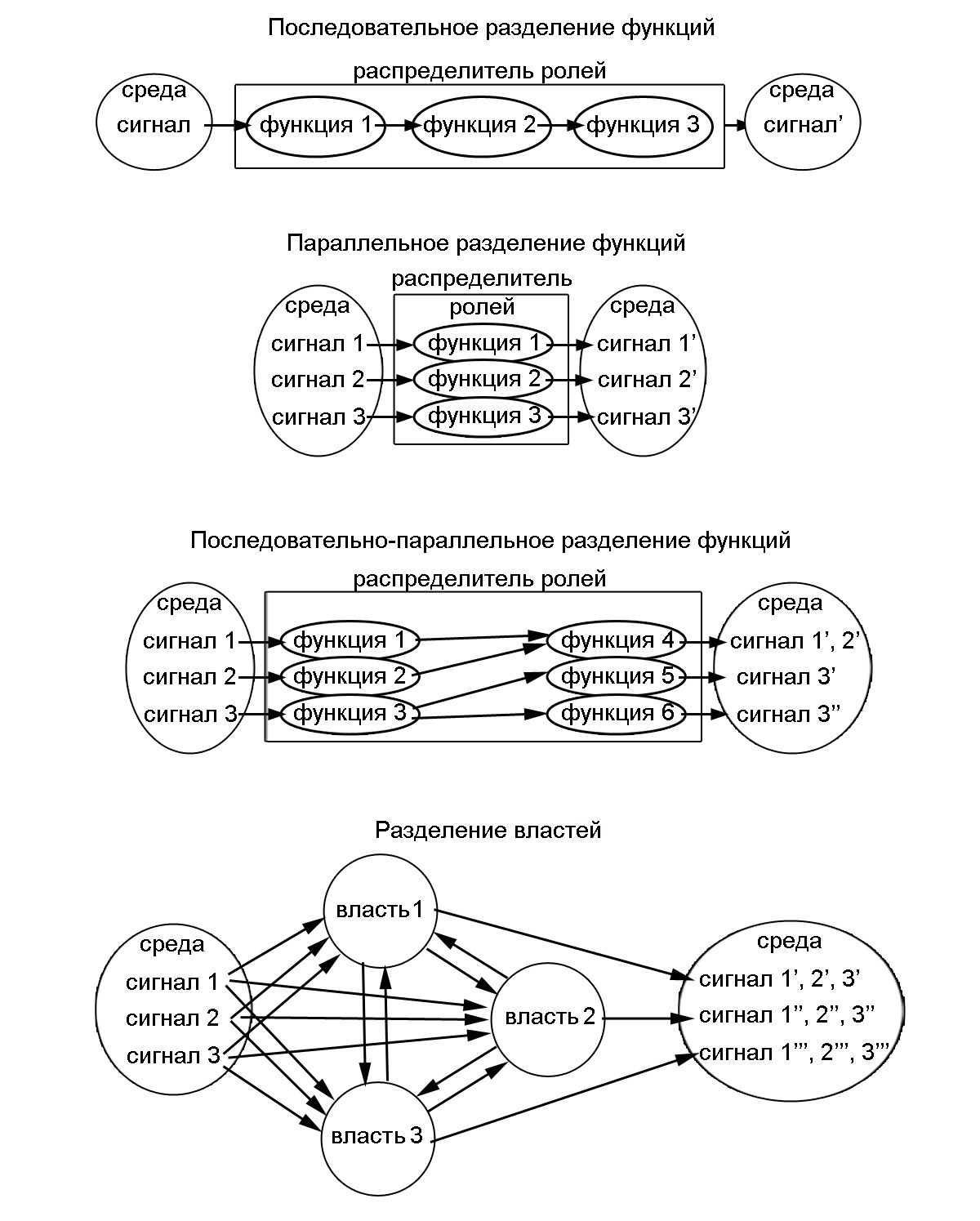


Схема 2. Отличие разделения функций от разделения властей

Отличие разделения властей от разделения функций в том, что, во-первых, каждая власть обладает правом реагировать на любой сигнал из среды, сообразно её образу действий. Во-вторых, каждая власть корректирует работу остальных властей, имея для этого правовые институты, органы контроля. В-третьих, сигнал на выходе в среду из каждой власти учитывает все сигналы, полученные ею на вход. Функция же ограничена видами сигналов на вход, почти не влияет на другие функции и почти не учитывает неформальное взаимное влияние входящих сигналов.

В СССР распределителем ролей фактически являлось руководство КПСС. Хотя нельзя сказать, что и в СССР было чистое разделение функций. Сама жизнь требовала умерить влияние доминирующих органов с помощью других, превращая часть функций в подобие власти.

Интересно, что и в современной России нет чистого разделения властей. Президент Российской Федерации частично является распределителем ролей как при разделении функций. Эта особенность, ослабевая, передается по наследству в России от одной формы правления к другой, уходя вглубь веков. Суровый климат и низкие урожаи, большие расстояния и разбитые дороги, длинная граница и беспокойные соседи – всё это вынуждает Россию постоянно жить в состоянии близком к чрезвычайному, когда рушатся институты, и только просвещенная воля Главы государства способна навести порядок.

Так ещё в «Наказе» императрица Екатерина II давала[[21]](#footnote-21) обоснование существовавшему при ней строю: «Пространное государство предполагает самодержавную власть, так как необходимо, чтобы скорость в решении дел, присылаемых из дальних стран, вознаграждала медленность, происходящую вследствие отдаленности мест. Вот почему всякая другая форма правления была бы для России не только вредна, но и крайне разорительна».

Но если в прошлом такое положение Главы государства находило оправдание сначала в религии («венчание на царство»), затем в идеологии (как руководителя КПСС – партии монополиста на толкование идеологических установок), то теперь опирается на моральную власть («гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина»), данную ему гражданами в ходе «всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Сам народ, как целое, является источником моральной власти, определяющей меру соответствия праву любого закона.

Технический прогресс позволил компенсировать суровость климата, сжать большие расстояния, прикрыть длинные границы. И вместе с этим Россия идет по пути демократизации и развития института разделения властей.

Разделение властей закреплено в Конституции Российской Федерации.

Статья 3: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Статья 10 гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Но тут же части 1 и 2 статьи 11 устанавливают: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации» и «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Согласно статье 12: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Таким образом, если три ветви власти образуют «горизонтальное» деление власти, то Президент РФ, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и народ Российской Федерации фактически образуют пять уровней «вертикального» деления власти.

Президент и народ РФ сочетают в моральной власти все три ветви власти.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но они фигурируют во многих значимых нормативно-правовых актах, прямо следуя за органами субъектов РФ, разделяя с ними часть полномочий и обязанностей. Отношения с местным самоуправлением внутри большинства субъектов РФ, с некоторыми оговорками, копируют отношения федеральной власти с властью субъектов РФ. Не говоря уж о том, что города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) имеют статус субъекта Российской Федерации, носителей государственной власти[[22]](#footnote-22).

Необходимо отметить дискуссионность игнорирования известными учеными-теоретиками права существования уровня власти народа Российской Федерации, при этом, что наше государство является демократическим по своему политико-правовому режиму.

Разделение властей в отличие от разделения функций предполагает наличие механизма «сдержек и противовесов», контроля и корректирования. Рассмотрим, как законодательно закреплен этот механизм, как власти по «горизонтали» и по «вертикали» взаимодействуют друг с другом с целью выработки взвешенных решений.

Законодательная власть на федеральном уровне осуществляется Федеральным Собранием Российской Федерации: Государственной Думой и Советом Федерации. Статья 94 Конституции Российской Федерации: «Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации».

Влияние законодательной власти на исполнительную помимо законов нормативного характера выражается и принятии федеральных законов о федеральном бюджете[[23]](#footnote-23), документа чисто хозяйственного и ежегодно меняющегося, не являющего, по сути, нормативным, вынесенного на уровень федерального закона только в силу его большой значимости. То есть можно видеть в этом именно признаки «обработки входящих сигналов среды», характерных для разделения властей, а не разделения функций.

Однако Конституция Российской Федерации накладывает и ограничения на вмешательство в текущую хозяйственную деятельность всех, кто согласно части 1 статьи 104 обладает правом законодательной инициативы. Так согласно части 3 статьи 104: «Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации».

Согласно части 5 статьи 101 Конституции РФ: «Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом». Среди полномочий[[24]](#footnote-24) Счетной палаты в контексте Принципа разделения властей определенный интерес представляет: «осуществляет подготовку рекомендаций по формированию системы целевых показателей для разработки документов стратегического планирования Российской Федерации, а также по их составу и количественным значениям». Считаем, что орган представляющий интересы законодательной власти должен не рекомендовать, а устанавливать систему целевых показателей для исполнительной власти. Ведь именно от этого зависит возможность точно количественно оценивать деятельность исполнительной власти депутатами и сенаторами Федерального Собрания и не позволять прятать за перетасовкой количественных показателей провалы органов исполнительной власти. Другое решение: Счетная палата может рекомендовать систему целевых показателей Федеральному Собранию, которое уже введет её как правовую норму для органов исполнительной власти.

Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 103 устанавливает полномочия Государственной Думы в отношении исполнительной власти: «а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой».

Влияние законодательной власти на саму работу судебной власти наиболее очевидно в принятии процессуальных нормативно-правовых актов[[25]](#footnote-25). Законодательный акт, а не, например, самостоятельное Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации устанавливает процессуальные нормы судопроизводства по делам разных категорий.

Влияние законодательной власти на судебную закреплено в статье 17 Федерального конституционного закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) "О судебной системе Российской Федерации":

«1. Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, созданные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом.

2. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации.

3. Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда».

Пункт «ж» части 1 статьи 102 Конституции РФ: к ведению Совета Федерации относятся «назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации».

Пункт «ж» части 1 статьи 103 наделяет Государственную Думу правом объявления амнистии[[26]](#footnote-26), отмены исполнения приговоров судов в отношении лиц, признаки которых указаны в акте амнистии[[27]](#footnote-27).

Законодательная власть может проводить парламентское расследование[[28]](#footnote-28). Этот правовой механизм имеет ограничения и не может проводиться в отношении фактов, по которым имеется решение суда. Но в итоговом докладе парламентской комиссии формулируются предложения об освобождении от должности должностных лиц, которые реализуются, если будут утверждены Федеральным Собранием, Президентом РФ и Правительством РФ.

Часть 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации устанавливает: «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Что реализуется[[29]](#footnote-29) как «коллегиальным федеральным органом исполнительной власти в Российской Федерации является Правительство Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации исполнительная власть существует аналогично[[30]](#footnote-30).

Исполнительная власть влияет на законодательную власть не через законы. Иначе это было бы абсурдом. Самый главный механизм влияния осуществляется через материальное обеспечение, снабжение финансами любых законодательных инициатив. Конституция РФ в части 3 статьи 104 прямо ставит условие для внесения любого законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемых за счет федерального бюджета, к рассмотрению в Государственной Думе – наличие заключения Правительства РФ.

А поскольку любой закон, создающий организацию или внедряющий государственную программу, для решения задач развития страны всегда требует крупных финансовых вливаний, которые может обеспечить только федеральный бюджет, то законодательная власть сама может, в основном, только менять кодексы. Да и то не радикально, так как такой законопроект, скорее всего, не подпишет Президент РФ, посоветовавшись с Правительством. Деньги могли бы дать крупные частные и государственные корпорации, чтобы не была задействована часть 3 статьи 104 Конституции РФ, но тут встают вопросы об уровне их «заинтересованности» со всеми вытекающими последствиями.

Иллюзия о том, что исполнительная власть только исполняет, то есть является функцией, а не ветвью власти, наиболее очевидно разбивается о норму части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Особое влияние на принятые законы оказывают подзаконные нормативно-правовые акты исполнительной власти. Основная причина искажения воли, выраженной в законах – это двусмысленность и неполнота, которые орган исполнительной власти может трактовать по-своему. Задача корректного донесения воли законодателя осложняется иерархией органов исполнительной власти и их подзаконных актов, повышающих детализацию и накапливающих искажения на каждом уровне.

Двусмысленность (избыточность) порождается из-за наличия:

1. разнонаправленности целей одного или нескольких законов;
2. несовместимости методов достижения целей;
3. неприменимости методов к объекту регулирования.

Неполнота порождается из-за отсутствия:

1. материального обеспечения методов;
2. субъекта контроля в методах;
3. сроков применения методов;
4. других условий реализуемости воли законодателя.

Орган исполнительной власти в условиях двусмысленности вынужден искать компромисс, самостоятельно определяя меру важности разных целей, полезности разных методов, подгонки метода под объект регулирования и подгонки объекта регулирования под метод. Иногда орган исполнительной власти вместо компромисса находит творческое решение, чем изрядно всех удивляет, как в плохом смысле, так и в хорошем.

В условиях неполноты орган исполнительной власти вынужден дополнять недостающие условия реализуемости воли законодателя. И тут есть специфика формулировок: "принято во исполнение закона", "принято на основании закона", "принято в пределах полномочий, предоставленных законом" и отсутствие ссылки на какой-либо закон.

Формулировка "принят во исполнение закона" предполагает издание акта на основе прямого предписания закона с повышением уровня детализации до более конкретных субъектов и объектов.

Формулировка "принят на основании закона" предполагает, что подзаконный акт издан с соблюдением принципов, установленных законом, в пределах компетенции государственного органа.

Формулировка "в пределах полномочий, предоставленных законом" предполагает ещё большую самостоятельность органа исполнительной власти в решении вопросов своей компетенции, в том числе общественных отношений, неурегулированных законом.

Формулировка безо всякой ссылки на закон предполагает полную самостоятельность, что границы компетенции органа исполнительной власти определяются совокупностью всего действующего законодательства, с которым должны быть знакомы те, общественные отношения которых регулируются. Разное представление об этих границах разрешается через жалобу в вышестоящий орган или через обращение в суд.

Отдельный вид влияния подзаконных актов на законы – это задержки с принятием подзаконного акта из-за затруднений, или сознательного саботажа, со сбором и анализом информации, повышающей детализацию определения целей и методов их достижения. Внедрение современных «цифровых» методов упреждающего всестороннего сбора информации и контроля сроков принятия решений заметно уменьшает эту проблему.

Но поскольку существующее законодательство состоит из огромного количества нормативно-правовых актов, законодатель не всегда посвящен во все мельчайшие детали регулируемых отношений и наблюдается высокая динамика изменений в общественной жизни, порождающая новые отношения, то двусмысленность и неполнота, задержки будут постоянно возникать, а подзаконные акты – оказывать сильное влияние на реализацию законов.

Влияние исполнительной власти на судебную власть происходит, во-первых, через незаконное давление на досудебных этапах подготовки дела сотрудниками Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, иных органов, соприкасающихся со следствием. Во-вторых, через несвоевременность и неполноту исполнения судебных решений и приговоров. Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов подведомственны Министерству юстиции Российской Федерации, являющегося федеральным органом исполнительной власти[[31]](#footnote-31).

Важность доведения дел до суда и исполнения судебных решений и приговоров очень велика для авторитета судебной власти в глазах граждан. Иначе они начинают искать иные методы установления справедливости, что в особо острых случаях доводит их самих до преступления норм Уголовного кодекса РФ. Особо стоит отметить важность дел в отношении высокопоставленных сотрудников органов государственной власти.

Таким образом, тот факт, что законодательно закреплено отсутствие у судебной власти возможности проводить дознание, следствие и исполнение судебных решений и приговоров затрудняет ей самостоятельно выяснять «объективную истину» и утверждать «торжество справедливости». Делает исполнительную власть способной многократно ослабить судебную власть.

Исполнительная власть так же обладает[[32]](#footnote-32) таким правовым инструментом как рассмотрение дел в рамках административного процесса. Смысл у этого есть и с точки зрения практики, и с точки зрения теории, если воспринимать принцип разделения властей не как разделение на функции, а как совместное властвование, а проявление специализации у ветвей – лишь как оптимальную и не единственную форму взаимного контроля. В отличие от «многовластия», при котором каждая власть неподконтрольна и враждебна остальным.

Влияние судебной власти на законодательную и исполнительную власть происходит через Постановления Пленума Конституционного Суда.

Часть 3 статьи 125 Конституции РФ: «Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации».

Часть 4 статьи 125 Конституции РФ: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом».

Часть 5 статьи 125 Конституции РФ: «Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации».

Есть влияние судебной власти на законодательную аналогично влиянию подзаконных актов исполнительной власти, через Постановления Пленума Верховного Суда, толкующих применение норм закона.

Интересны и проявления сходства судебной власти с исполнительной. Так часть 3 статьи 123 Конституции РФ устанавливает: «Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон». Но судебный приказ[[33]](#footnote-33), заочное производство[[34]](#footnote-34) являются нарушением принципа состязательности, то есть сходны распоряжению исполнительной власти. Что также показывает судебную власть именно как власть, а не функцию.

Разделение властей по уровням, по «вертикали», так же является именно разделением властей, а не простой иерархией. Каждый уровень хоть и имеет свою зону ответственного контроля других уровней, но имеет и правовые механизмы влияния на всё, что происходит в Российской Федерации. Что характерно именно для власти, а не элемента иерархии.

Наивысшим уровнем власти является институт Президента Российской Федерации. Часть 1 статьи 80 Конституции РФ: «Президент Российской Федерации является главой государства». В этот институт следует включить так же все федеральные государственные и совещательные органы, не вошедшие в ветви власти федерального уровня и помогающие Президенту исполнять его обязанности, указанные в части 2 статьи 80 Конституции РФ:

* гарантию «Конституции Российской Федерации»

– Прокуратура[[35]](#footnote-35) РФ;

* гарантию «прав и свобод человека и гражданина»

– Следственный комитет[[36]](#footnote-36) РФ;

* принятия мер «по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности»

– Совет Безопасности[[37]](#footnote-37) РФ;

* обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти

– Государственный совет[[38]](#footnote-38) РФ;

* обеспечение деятельности самого Президента РФ и осуществление контроля за исполнением решений Президента РФ

– Администрация[[39]](#footnote-39) Президента РФ.

Прокуратура Российской Федерации – «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Исторически[[40]](#footnote-40), «12 января 1722 года в соответствии с Именным Высочайшим Указом Петра I Правительствующему Сенату была учреждена Российская прокуратура». В Указе от 27 апреля 1722 года «О должности Генерал-прокурора» Петром I постановил: «И понеже сей чин - яко око наше и стряпчий о делах государственных».

Согласно пункту 1 статьи 83 Конституции РФ: Президент Российской Федерации «представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров». Одобрение Совета Федерации при назначении Генерального прокурора следует воспринимать как нормальное явление при разделении властей, влияние (контроль) власти федерального уровня на власть наивысшего уровня.

Следственный комитет Российской Федерации «является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства». «Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета, утверждает Положение о Следственном комитете Российской Федерации, перечень должностей в Следственном комитете Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение высших специальных званий, и устанавливает штатную численность Следственного комитета, в том числе штатную численность военных следственных органов Следственного комитета».

Совет Безопасности Российской Федерации «является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации 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, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности».

«Задачами Совета Безопасности являются:

а) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности».

Государственный совет Российской Федерации «является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти».

Администрация Президента Российской Федерации «является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом "и" статьи 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации».

И среди множества других целей части 4 «Положение об Администрации Президента Российской Федерации» есть и цель «содействия Президенту Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти», и другие цели, названные для вышеперечисленных органов.

Наивысший уровень власти способен влиять на все остальные уровни власти, не лишая при этом их самостоятельности и возможности ответного влияния, для осуществления взаимного контроля. При этом три ветви власти на каждом уровне власти составляют единство. Обращение к любой ветви власти уровня власти есть обращение к уровню власти целиком.

Рассмотрим, как законодательно закреплено право наивысшего уровня власти влиять на федеральный уровень власти, уровень власти субъектов Российской Федерации, уровень власти местного самоуправления и уровень власти народа Российской Федерации.

Влияние наивысшего уровня власти на федеральный уровень власти многогранно. Выделим несколько наиболее важных моментов, действующих на момент написания работы, до новых поправок в Конституцию РФ.

Президент РФ утверждает структуру[[41]](#footnote-41) федеральных органов исполнительной власти. И влияет на Правительство РФ через право председательствовать, назначение и снятие с должности Председателя Правительства РФ[[42]](#footnote-42), его заместителей и федеральных министров, а также через личное руководство федеральными министерствами, службами, агентствами, входящими в структуру федеральных органов исполнительной власти:

* Министерство внутренних дел Российской Федерации;
* Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
* Министерство иностранных дел Российской Федерации;
* Федеральное агентство по делам СНГ;
* Министерство обороны Российской Федерации;
* Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;
* Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;
* Министерство юстиции Российской Федерации;
* Федеральная служба исполнения наказаний;
* Федеральная служба судебных приставов;
* Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;
* Служба внешней разведки Российской Федерации;
* Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
* Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
* Федеральная служба охраны Российской Федерации;
* Федеральная служба по финансовому мониторингу;
* Федеральное архивное агентство;
* Главное управление специальных программ Президента РФ (фед. агентство);
* Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).

Президент РФ может[[43]](#footnote-43) отменить любое постановление Правительства РФ.

Согласно статье 84 Конституции РФ Президент РФ:

«а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства».

Согласно статье 83 Конституции РФ Президент РФ:

«е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов».

Влияние наивысшего уровня власти на уровень власти субъектов РФ.

Часть 2 статьи 85 Конституции РФ:

«Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом».

Президент РФ может снять с должности главу субъектов РФ с формулировкой «в связи с утратой доверия»[[44]](#footnote-44).

Влияние наивысшего уровня власти на уровень власти местного самоуправленияпроисходит опосредованно[[45]](#footnote-45) через федеральный уровень власти и уровень власти субъектов РФ. Возможно, следует предусмотреть гибкие и аккуратные правовые механизмы непосредственного влияния наивысшего уровня власти на уровень власти местного самоуправлении.

Влияние наивысшего уровня власти на уровень власти народа РФ.

Президент РФ согласно статье 84 Конституции РФ:

«а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом».

Аналогично для влияния других уровней власти на все уровни власти. Чтобы не приводить в данной работе содержание всех статей Конституции РФ и значительной части федеральных конституционных и федеральных законов, остановлюсь только на проблемных, дискуссионных моментах.

Центральная избирательная комиссия это орган Федерального Собрания, относится к федеральному уровню власти. Пять членов от Президента РФ – это влияние наивысшего уровня власти на федеральный уровень власти.

Совет Федерации является инструментом влияния субъектов РФ на федеральный уровень законодательной ветви власти. В Совете Федерации по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. Также в Совете Федерации представлено влияние наивысшего уровня власти, но не более 10% от количества представителей субъектов РФ.

Необходимо увеличить представительство уровня власти местного самоуправления в региональной, федеральной и наивысшей уровнях власти.

Центральный Банк[[46]](#footnote-46) РФ, с точки зрения Национальной Безопасности и его назначения, должен войти в федеральный уровень исполнительной ветви власти, и встать по статусу в один ряд с Федеральным казначейством, находясь в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Таким образом, принцип разделения властей в Российской Федерации имеет законодательное закрепление и развитую нормативно-правовую базу; разделение властей существенно отличается от разделения функций; можно выделить три ветви власти и пять уровней власти РФ; разделение властей отличается от многовластия взаимными связями; между властями в Российской Федерации существуют институты взаимного контроля, представительства и согласования интересов; оптимальный баланс сил властей, как по ветвям, так и по уровням, пока ещё не достигнут.

Обеспечение национальной безопасности требует, чтобы все элементы системы власти в Российской Федерации работали исправно и гармонично. Для этого следует продолжить совершенствование законодательства РФ: устранить пробелы в нем, отбросить пережитки прошлого и чужие клише, строить современное, эффективное и результативное государство сообразно менталитету, духу и идеалам нашего многонационального народа.

Значительную роль в строительстве государства продолжает играть личность Президента Российской Федерации, вынужденно несущего на себе бремя распределителя ролей. Исторический опыт и траектория развития нашей страны и мира позволяют предположить, какие требования к государственному устройству будет предъявлять будущее.

**§2 Реализация принципа разделения властей**

Рассмотрение реализации принципа разделения властей необходимо для выявления проблем, появляющихся в процессе претворения принципа в жизнь, определения путей решений для повышения надежности и быстродействия системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Практика реализации принципа разделения властей отражена в ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации. Так согласно позиции изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 41-П/2019 от 19 декабря 2019 года по делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа, между судебной ветвью власти и законодательной: «Если толкование нормы, прежде всего в судебных актах, не позволяет устранить устойчивые расхождения в ее интерпретации и при сопоставлении с другими нормами либо само создает такие разночтения, то ее надлежащее уяснение может стать невозможным даже в соотнесении с конституционными установлениями, притом что расходящиеся выводы и разные варианты правоприменения могут быть не лишены, каждый в отдельности, юридических оснований в той или иной конституционно приемлемой модели правового регулирования. В этом случае наиболее корректным, если не единственно возможным способом определить действительное содержание соответствующего правового регулирования является – в силу принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение нормы».

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 39-П/2019 от 10.12.2019 по делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайловой и Е.Б.Шашевой, между федеральным уровнем власти и уровнем власти субъекта Российской Федерации: «Осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 1996 года № 15-П, от 18 июля 2012 года № 19-П и др.). В то же время в силу статей 5, 10 и 11 Конституции Российской Федерации правовое регулирование должно устанавливаться с соблюдением принципа разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в»; статья 76, части 1, 2 и 5, Конституции Российской Федерации), что в совокупности со статьями 19 (части 1 и 2) и 52 Конституции Российской Федерации предполагает обязанность федерального законодателя урегулировать права лиц, являющихся жертвами политических репрессий, с тем чтобы на всей территории Российской Федерации были обеспечены равные условия реализации этими лицами конкретных гарантий, закрепленных федеральным законом».

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П/2019 от 17.01.2019 по делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е.Г.Финкельштейна, отмечается, между всеми ветвями власти: «В силу неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции неоднозначность, неясность и противоречивость законодательного регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.). Если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения установленного законодателем правового регулирования является – во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, непреодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 44-П/2018 от 06.12.2018 по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия, между федеральным уровнем власти, уровнем власти субъекта РФ, уровнем власти местного самоуправления и уровнем власти народа РФ: «Конституция Республики Ингушетия, предусматривая при установлении и изменении границ между административно территориальными образованиями учет мнения населения соответствующей территории (статья 111), вместе с тем не содержит каких-либо положений о проведении референдума или учете мнения населения при решении вопроса о первоначальном установлении (определении) границы с другими субъектами Российской Федерации. Конституционный закон Республики Ингушетия от 31 марта 1997 года № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингушетия», в свою очередь, требует вынесения на референдум Республики Ингушетия лишь вопросов об изменении статуса, наименования республики, ее разделении или объединении с другими субъектами Российской Федерации, изменении ее территории или границ в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть вторая статьи 3).

Следовательно, ни Конституция Российской Федерации, ни Конституция Республики Ингушетия в системном единстве с указанным Конституционным законом не предполагают обязательность проведения референдума в случае установления границы между ней и другим субъектом Российской Федерации. Соответственно, референдум не является необходимым и при выполнении Республикой Ингушетия вытекающей из Конституции Российской Федерации обязанности по установлению границы в результате преобразования Чечено-Ингушской Республики в Ингушcкую Республику и Чеченскую Республику, территориальное разграничение которых не было оформлено надлежащим правовым способом, что признавалось и властями данных субъектов Российской Федерации, и федеральными органами.

Это означает, что в действующей правовой системе Российской Федерации Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой – поскольку оно было утверждено высшими законодательными (представительными) органами этих республик и в соответствии с Законом Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года № 42-РЗ и Законом Чеченской Республики от 4 октября 2018 года № 45-РЗ вступило в силу 16 октября 2018 года – не требовало утверждения посредством проведения референдума Республики Ингушетия.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 131, часть 2). Данная гарантия – по смыслу закрепляющей ее статьи 131 (часть 2) во взаимосвязи со статьями 3, 5, 65, 66, 67 и 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации и с учетом сформулированных на их основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – не распространяется на случаи установления границ территории субъекта Российской Федерации как такового.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе создавать муниципальные образования только в пределах своей территории, а следовательно, пока границы самого субъекта Российской Федерации не установлены (не определены), границы муниципальных образований также нельзя рассматривать как установленные в границах этого субъекта Российской Федерации, сопредельных с соседним субъектом Российской Федерации. Иное – в нарушение баланса конституционно защищаемых интересов – позволяло бы населению одного лишь муниципального образования (представительного органа местного самоуправления) блокировать установление границы (разграничение территории) между сопредельными субъектами Российской Федерации.

В противном случае допускалась бы возможность существования муниципального образования вне связи с субъектом Российской Федерации и его территорией в частности. Соответственно, поскольку муниципальные образования создаются в пределах субъекта Российской Федерации, а изменение их границ не может служить основанием для изменения границ субъектов Российской Федерации, вопросы организации местного самоуправления являются вторичными по отношению к вопросам установления границ субъектов Российской Федерации, равно как и к вопросам изменения границ субъектов Российской Федерации. Это означает, что при рассмотрении вопросов установления границ между субъектами Российской Федерации в отношении организации местного самоуправления следует руководствоваться законодательством, регламентирующим процедуру изменения границ муниципальных образований вследствие изменения границ между субъектами Российской Федерации.

В частности, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при изменении границ между субъектами Российской Федерации изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации; при этом требования статей 12 и 13 данного Федерального закона, касающиеся в том числе учета мнения населения соответствующих муниципальных образований, не применяются (часть 3 статьи 10).

Приведенное правовое регулирование распространяется и на первичное установление границы между субъектами Российской Федерации, когда нет оснований рассматривать границы муниципальных образований на спорных территориях как установленные. Именно поэтому Законом Республики Ингушетия «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа» специально оговорено, что данный Закон не регулирует вопросы определения границ Республики Ингушетия с другими субъектами Российской Федерации (статья 4). Следовательно, границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой им не устанавливались и не могли быть установлены в одностороннем порядке.

Таким образом, для установления границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой не требовалось выявления и учета мнения населения соответствующих муниципальных образований в порядке, предусмотренном статьей 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации...».

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации № 39-П/2018 от 09.11.2018 по делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 1, частей первой, третьей и четвертой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.В.Лушникова – между судебной и законодательной ветвями власти: «Суд, основывая свое решение также на сложившейся правоприменительной практике, по существу признал (в отсутствие нормы) допустимость существования в российской правовой системе судебного прецедента как источника права, что по меньшей мере дискуссионно, учитывая конституционные положения о разделении властей и компетенции судебных органов.

Наличие пробела в правовом регулировании исследуемых отношений, требующего законодательного восполнения, ранее было уже признано как Верховным Судом Российской Федерации, внесшим в инициативном порядке соответствующий законопроект, так и Государственной Думой Российской Федерации, принявшей его в первом чтении. К тому же, сконструировав новую правовую норму, Конституционный Суд Российской Федерации не только призвал следовать ей, исключив иное ее толкование в правоприменительной практике, но и обратил ее действие вспять, не поставив вопрос о пересмотре состоявшихся в отношении заявителей решений, т.е. придал обратную силу норме, ухудшающей их положение.

Кроме того, имеющиеся в Постановлении ссылки на решения Европейского Суда по правам человека не добавляют аргументацию, поскольку содержащиеся в них позиции касаются необходимости обеспечения как раз прав граждан на беспристрастный суд, когда инициатива в изменении территориальной подсудности исходит не от обвинения, а от защиты.

Формулируя так называемые «экстраординарные» основания для изменения территориальной подсудности уголовных дел, Конституционный Суд Российской Федерации, естественно, не располагал тем широким арсеналом возможностей, используемых Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом Российской Федерации в законодательном процессе, что привело к неопределенности формулировок, которые вряд ли будут способствовать формированию единообразного подхода к решению названных вопросов в правоприменительной практике».

Обзор судебной практики показывает, что при разрешении дел Конституционный Суд Российской Федерации применяет принцип разделения властей, взвешивая полномочия как ветвей власти, так и уровней власти.

При этом наличие двусмысленности и неполноты в законодательстве РФ порождает разногласия между ветвями и уровнями власти РФ, создает напряженность в их отношениях, может представлять опасность для мира и порядка на границе территорий субъектов РФ, является крайне вредным для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Что в частности ставит перед нами задачу повышения скорости прохождения сигналов, взаимодействия и взаимопонимания между ветвями и уровнями власти для создания адекватного интересам всех элементов системы власти законодательства.

Необходимо рассмотреть вопрос наличия трудностей практического характера, создаваемых слишком активным следованием принципу разделения властей без подготовки информационно-технической базы адекватной уровню активности согласовательных и контрольных процедур.

Система властитребует согласовательных процедур ветвей и уровней власти. При этом органы каждой власти создают должности, ответственные за такое согласование: лица, принимающие решения, и их помощники. Лицо,принимающее решение, является источником информации для других органов. На один источник информации может приходиться несколько десятков сотрудников, которые подготавливают эту информацию для других ветвей и уровней власти, органов внутри одного элемента системы власти.

Количество «чиновников» растет с количеством согласовательных процедур, скорость принятия решений или замедляется, или их принятие происходит с нарушениями установленных процедур.

Решение состоит из двух частей: правового, совершенствование процедурных норм, устранение двусмысленности и неполноты, порождающих причины для разногласий и множество согласовательных актов – итераций, и технического, позволяющего быстро производить каждое согласование.

Современное техническоерешениевидится в поэтапном развитии системы электронного документооборота:

* Первый этап – полный перенос с бумажных носителей на электронный, количество распечатанных листов бумаги в органе как показатель отсталости, с соответствующими замечаниями от руководства;
* Второй этап – создание системы типовых смысловых блоков и замена стандартного документа на объектно-ориентированный модуль;
* Третий этап – создание интерфейса управления, отображающего текущее физическое расположение объектов в реальном мире и каналы потоков материи, энергии и информации этих объектов, позволяющего оказывать управляющее воздействие с помощью нескольких простых операций на компьютере, которое тут же становится известным остальным органам.

Обеспечение национальной безопасности требует всестороннего подхода к решению задач повышения надежности и быстродействия существующих институтов, создание новых форм взаимодействия органов ветвей и уровней власти в Российской Федерации.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Россия – страна с многовековой историей и традицией. Сменив несколько форм правления, двигаясь по пути демократизации и развития института разделения властей, мы пришли к существующему устройству государства, к существующей системе обеспечения национальной безопасности. Но и мир не стоял на месте. Он становился всё более динамичным, создающим вызовы, которые охватывают на всё большую глубину все стороны жизни государства и общества. В ответ на эти вызовы система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации совершенствуется, меняет существующие правовые механизмы, находясь в постоянном поиске новых решений.

Легальные определения в области национальной безопасности до сих пор не совершенны, используют понятия смешанно и бессистемно, что затрудняет их восприятие и способность отличать одни объективные явления от других. Схема 1 «Системный смысл понятий в пространстве вероятность-ущерб, вероятность-польза» могла бы лечь в основу легальных определений базовых понятий, используемых в Стратегии НБ РФ.

Границы системы обеспечения национальной безопасности – важное понятие, определение которого необходимо для понимания объективных причин возникновения и снижения вероятности произвола органами, действующими под предлогом обеспечения национальной безопасности.

Системность принципов обеспечения национальной безопасности возникает, когда элементы системы способны действовать согласованно, без образования иерархии. Иначе принципы, представленные сильными субъектами, подавляют те, что представлены слабыми. Новый термин «субъект принципа» (должность или орган, представляющий и отстаивающий определенный принцип при принятии управленческого решения) должен помочь осознать, что необходимо, чтобы принципы оставались принципами, а не просто имели высокий приоритет в иерархии правовых норм при их толковании правоприменителями.

К сожалению, принципы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации обладают пока ещё малой системностью. Работа ответственных за принципы субъектов выстроена так, что стадия согласования до принятия решения практически отсутствует или имитируется, носит императивный характер, что искажает объективную картину важных факторов, создает опасные скрытые напряжения. Это поднимает вопрос о необходимости совершенствования правовых норм, на основе которых осуществляется работа субъектов принципов обеспечения национальной безопасности.

Принцип разделения властей в Российской Федерации имеет законодательное закрепление и развитую нормативно-правовую базу, позволяющую выделить три ветви (законодательную, исполнительную и судебную) и пять уровней власти («наивысшего» – Президента и помогающих ему государственных органов, «федерального», «субъектов РФ», «местного самоуправления» и «народа РФ»). Разделение властей существенно отличается от разделения функций, способностью власти гибко работать со всеми сигналами из среды. Разделение властей отличается и от многовластия наличием взаимных связей. Между элементами системы власти в Российской Федерации существуют институты взаимного контроля, представительства и согласования интересов. Однако, оптимальный баланс сил, как по ветвям, так и по уровням власти, пока ещё не достигнут.

Большое значение в строительстве государства имеет личность Президента Российской Федерации, вынужденно несущего на себе бремя распределителя ролей, компенсирующего отсутствие согласованности на системном уровне личной вовлеченностью в каждую проблему в стране. Исторический опыт и траектория развития нашей страны и мира позволяют предположить, какие требования к государственному устройству будет предъявлять будущее. Это надёжность и быстродействие. Для этого потребуется большая системность в нормативно-правовых актах, современные программно-технические средства и целенаправленная политика государства.

Конституционный Суд Российской Федерации при разрешении дел взвешивает полномочия как трех ветвей власти, так и пяти уровней власти, показывая их объективное существование и практическую значимость. При этом обеспечение национальной безопасности требует всестороннего подхода к решению задач повышения надежности и быстродействия существующих институтов, создания новых, современных, форм взаимодействия органов ветвей и уровней власти в Российской Федерации.

Выявленные проблемы в системе обеспечения национальной безопасности, в системе принципов обеспечения национальной безопасности, в законодательном закреплении и реализации принципа разделения властей ставят вопрос о необходимости более целостного подхода при создании нормативно-правовых актов в области национальной безопасности. Для повышения системности в работе всех органов и устранения двусмысленности и неполноты в нормативно-правовых актах представляется необходимым разработать и принять федеральный конституционный закон «Кодекс о Национальной Безопасности Российской Федерации» (КоНБ РФ).

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

**I. Нормативные источники**

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс
2. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) "О судебной системе Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
4. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
5. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // СПС КонсультантПлюс
6. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении" // СПС КонсультантПлюс
7. "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС КонсультантПлюс
8. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС КонсультантПлюс
9. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС КонсультантПлюс
10. "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС КонсультантПлюс
11. "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС КонсультантПлюс
12. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // СПС КонсультантПлюс
13. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 06.02.2020) "О прокуратуре Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
14. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СПС КонсультантПлюс
15. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
16. Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 03.04.2020) // СПС КонсультантПлюс
17. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
18. Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "Об Общественной палате Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
19. Федеральный закон от 27.12.2005 N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 7 мая 2013 г.) // СПС КонсультантПлюс
20. Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СПС КонсультантПлюс
21. Федеральный закон "О Следственном комитете Российской Федерации" от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС КонсультантПлюс
22. Федеральный закон "О безопасности" от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // СПС КонсультантПлюс
23. Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СПС КонсультантПлюс
24. Федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СПС КонсультантПлюс
25. Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов" // СПС КонсультантПлюс
26. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 апреля 2015 г. N 6576-6 ГД "Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" // СПС КонсультантПлюс
27. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. N 1602 "О Государственном совете Российской Федерации" (ред. от 22.11.2016)// СПС КонсультантПлюс
28. Указ Президента РФ от 04.08.2006 N 842 (ред. от 23.05.2013) "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам" // СПС КонсультантПлюс
29. Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
30. Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 05.06.2020) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СПС КонсультантПлюс
31. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 02.04.2020) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" // СПС КонсультантПлюс
32. Постановление Правительства РФ от 27.05.2019 N 668 (ред. от 31.10.2019) "Об утверждении Положения об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс
33. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 N 417 "Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации" // СПС КонсультантПлюс
34. Приказ Минтруда России от 10.12.2012 N 580н (ред. от 03.12.2018) "Об утверждении Правил финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами» // СПС КонсультантПлюс
35. Устав города Москвы [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://duma.mos.ru/ru/0/page/ustav-goroda-moskvyi (Дата обращения 04.06.2020 г.)
36. Устав Санкт-Петербурга (с изменениями на 11 июля 2019 года) [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/8308279 (Дата обращения 04.06.2020 г.)
37. Устав города Севастополя (Принят Законодательным Собранием города Севастополя 11 апреля 2014 г.) Режим доступа: свободный, url: https://constitution.garant.ru/region/ustav\_sevastopol/ (Дата обращения 04.06.2020 г.)
38. "Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик" (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // СПС КонсультантПлюс
39. "Устав Коммунистической партии Советского Союза" (утв. XXVIII съездом КПСС) // СПС КонсультантПлюс

**II. Материалы судебной практики**

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 39-П/2018 от 09.11.2018 по делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 1, частей первой, третьей и четвертой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.В.Лушникова… [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision362256.pdf (Дата обращения 05.06.2020 г.)
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 44-П/2018 от 06.12.2018 по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: http://doc.ksrf.ru/ decision/KSRFDecision367708.pdf (Дата обращения 05.06.2020 г.)
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П/2019 от 17.01.2019 по делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е.Г.Финкельштейна [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision374685.pdf (Дата обращения 05.06.2020 г.)
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 39-П/2019 от 10.12.2019 по делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайловой и Е.Б.Шашевой [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision442846.pdf (Дата обращения 05.06.2020 г.)
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 41-П/2019 от 19 декабря 2019 года по делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: http://doc.ksrf.ru/ decision/KSRFDecision444905.pdf (Дата обращения 05.06.2020г.)
6. Рассмотрение дел в судах в условиях пандемии: новое Постановление Президиума ВС РФ и Президиума Совета судей от 8 апреля 2020 г.. Елизавета Молоснова, Старший юрист Юридической фирмы "Алимирзоев и Трофимов" специально для ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://www.garant.ru/ia/opinion/author/molosnova/ 1344689/ (Дата обращения 01.06.2020г.)
7. «Суды начали рассматривать дела с помощью WhatsApp» Российская газета - Федеральный выпуск № 85(8139) [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://rg.ru/2020/04/19/reg-urfo/sudam-razreshili-provodit-slushaniia-onlajn.html (Дата обращения 01.06.2020 г.)

**III. Научная литература**

1. Авдеев Ю.И. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : монография / Ю.И. Авдеев [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 512 c. / Режим доступа: свободный, url: http://www.iprbookshop.ru/71086.html
2. Антипов А.Н. Справедливость как средство обеспечения безопасности в обществе // История государства и права. 2015. № 6. С. 9–13.
3. Болдырева Р.С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Болдырева Раиса Степановна; [Место защиты: Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации]. - Москва, 1998. - 164 с
4. Гацко М.Ф. Основы национальной безопасности. Учебное пособие. Ногинск: Издание Ногинского филиала РАНХиГС. 2014. 130 с.
5. Зеленков М. Ю. Основы теории национальной безопасности. М., 2015. 253 с.
6. Зеленков М.Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации : монография. М.: Юридический институт МИИТа, 2013. 196 с.
7. Кардашова И.Б. Основы теории национальной безопасности: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2018. 303 с.
8. Кардашова И.Б. Система национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие. М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2014. 142 c. / Режим доступа: свободный, url: http://www.iprbookshop.ru/42506.html
9. Кикоть-Глуходедова, Т. В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы (сравнительное исследование) : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Кикоть-Глуходедова Татьяна Владимировна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»]. - Москва, 2020. - 418 с.
10. Кришталюк А.Н. Правовые аспекты системы безопасности [Электронный ресурс] : курс лекций. Орел: Межрегиональная Академия безопасности и выживания (МАБИВ), 2014. 204 c. / Режим доступа: свободный, url: http://www.iprbookshop.ru/33433.html
11. Молочков А.А. Некоторые проблемные аспекты регламентации и реализации принципа разделения властей в современной России // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. №3. С. 30-34
12. Овчинников А.Ю. Основы теории национальной безопасности: учебное пособие / А.И. Овчинников, А.Ю. Мамычев, А.Г. Кравченко; М-во образования и науки РФ, Владивостокский гос. ун-т экономики и сервиса. М.: РИОР, 2011. 252 с.
13. Прохожева А.А. Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А.А. Прохожева. Изд. 2. М.: Изд-во РАГС, 2005. 344 с.
14. Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения : теоретико-правовое исследование : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Чапчиков Сергей Юрьевич; [Место защиты: Чечен. гос. ун-т]. - Курск, 2018. 412 с.
15. Шободоева А.В. Основы теории национальной безопасности: курс лекций. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. 228 с.

1. Зеленков, М. Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации : монография / М. Ю. Зеленков. — М. : Юридический институт МИИТа, 2013 С. 5-34 [↑](#footnote-ref-1)
2. # «Информационное государство» Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/1/ (Дата обращения 03.06.2020 г.)

   [↑](#footnote-ref-2)
3. Пункты «а», «д» части 10 ст. 4.1. Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-3)
4. Часть «а.2)» ст. 10 Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СПС КонсультантПлюс

   Пункты «в», «г» части 4 Постановления Правительства РФ от 02.04.2020 N 417 "Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-4)
5. Зеленков, М. Ю. Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации : монография / М. Ю. Зеленков. — М. : Юридический институт МИИТа, 2013 С. 180 [↑](#footnote-ref-5)
6. Зеленков, М. Ю. Основы теории национальной безопасности. М., 2015 С. 83 [↑](#footnote-ref-6)
7. «Суды начали рассматривать дела с помощью WhatsApp» Российская газета - Федеральный выпуск № 85(8139) [Электронный ресурс] / (Дата обращения 01.06.2020 г.), url: https://rg.ru/2020/04/19/reg-urfo/sudam-razreshili-provodit-slushaniia-onlajn.html [↑](#footnote-ref-7)
8. Рассмотрение дел в судах в условиях пандемии: новое Постановление Президиума ВС РФ и Президиума Совета судей от 8 апреля 2020 г.. Елизавета Молоснова, Старший юрист Юридической фирмы "Алимирзоев и Трофимов" специально для ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://www.garant.ru/ia/opinion/author/molosnova/ 1344689/ (Дата обращения 01.06.2020 г.) [↑](#footnote-ref-8)
9. Статья 1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 06.02.2020) "О прокуратуре Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-10)
11. «Информационное государство» Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/1/ (Дата обращения 03.06.2020 г.) [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Правительства РФ от 27.05.2019 N 668 (ред. от 31.10.2019) "Об утверждении Положения об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-12)
13. Приказ Минтруда России от 10.12.2012 N 580н (ред. от 03.12.2018) "Об утверждении Правил финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами» // СПС КонсультантПлюс

    Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24 января 2020 г. N 2 "О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-13)
14. Части 1 и 2 статьи 9 Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-14)
15. Статьи 17, 18, 26 Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "Об Общественной палате Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-15)
16. Часть 1 статьи 13 Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" от 21.07.2014 N 212-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

    Указ Президента РФ от 04.08.2006 N 842 (ред. от 23.05.2013) "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-16)
17. «Глава НЦБ Интерпола: Россия продолжит добиваться привлечения Браудера к уголовной ответственности» Интерфакс [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://www.interfax.ru/interview/655568 (Дата обращения 04.06.2020 г.) [↑](#footnote-ref-17)
18. Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-18)
19. "Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик" (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-19)
20. "Устав Коммунистической партии Советского Союза" (утв. XXVIII съездом КПСС) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-20)
21. Болдырева Р.С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Болдырева Раиса Степановна; [Место защиты: Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации]. - Москва, 1998. с. 35 [↑](#footnote-ref-21)
22. Устав города Москвы [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://duma.mos.ru/ru/0/page/ustav-goroda-moskvyi (Дата обращения 04.06.2020 г.)

    Устав Санкт-Петербурга (с изменениями на 11 июля 2019 года) [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/8308279 (Дата обращения 04.06.2020 г.)

    Устав города Севастополя (Принят Законодательным Собранием города Севастополя 11 апреля 2014 г.) [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный,

    url: https://constitution.garant.ru/region/ustav\_sevastopol/ (Дата обращения 04.06.2020 г.) [↑](#footnote-ref-22)
23. Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-23)
24. Статья 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-24)
25. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС КонсультантПлюс

    "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС КонсультантПлюс

    "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // СПС КонсультантПлюс

    "Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-25)
26. Статья 84 "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 апреля 2015 г. N 6576-6 ГД "Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-27)
28. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 7 мая 2013 г.) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-28)
29. Статья 1 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-29)
30. Часть 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-30)
31. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 27.03.2020) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-31)
32. Глава 23 "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-32)
33. Глава 11 "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-33)
34. Глава 22 "Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-34)
35. Часть 1 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 06.02.2020) "О прокуратуре Российской Федерации"// СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-35)
36. Пункт 2 части 2 и часть 3 статьи 1 Федерального закона от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "О Следственном комитете Российской Федерации"// СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-36)
37. Статья 13 Федерального закона от 28.12.2010 N 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О безопасности"// СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-37)
38. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. N 1602 "О Государственном совете Российской Федерации" (ред. от 22.11.2016) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-38)
39. Часть 1 и 4 «Положения об Администрации Президента Российской Федерации», утвержденного Указом Президента РФ от 06.04.2004 N 490 (ред. от 07.03.2020) "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-39)
40. История органов прокуратуры. Генеральная прокуратура РФ [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный, url: https://genproc.gov.ru/about/history/ (Дата обращения 04.06.2020 г.) [↑](#footnote-ref-40)
41. Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 (ред. от 05.06.2020) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-41)
42. Пункты «а», «б», «в», «д» статьи 83 "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-42)
43. Статья 33 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-43)
44. Подпункт «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-44)
45. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-45)
46. Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 03.04.2020) // СПС КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-46)