

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЕДИНСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Я. А. Пономаренко

Пономаренко Ярослав Андреевич, Астраханский государственный университет,
ул. Татищева, 20А, Астрахань, 414056, Россия. E-mail: e.kaeva@ya.ru

Аннотация. В современных исследованиях государственной политики по обеспечению национальной безопасности внимание акцентируется на вопросах взаимодействия различных органов власти и проблемах обеспечения единства государственной политики. В условиях России эта проблема приобретает специфический характер вследствие особенностей отечественной модели федерализма и проводимой политики с учетом вертикали управления. На современном этапе научного исследования механизмы и практики взаимодействия различных уровней власти при реализации политики обеспечения национальной безопасности еще не изучены. В условиях Российской Федерации формируются особые механизмы взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации при проведении политики по обеспечению национальной безопасности. На основании изучения эмпирического материала Астраханской и Волгоградской областей выявлено развитие механизмов взаимодействия органов власти разного уровня. Раскрыта роль отдельных органов управления, чья деятельность способствует обеспечению единства государственной политики. Представлена оценка института антитеррористических комиссий как основного механизма обеспечения единства государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности. При проведении исследования использованы метод сравнительного анализа и метод контент-анализа. Метод сравнительного анализа позволил оценить особенности и различия реализации государственных целевых программ Астраханской и Волгоградской областей. Метод контент-анализа использован при изучении официальных документов и нормативно-правовых актов по вопросам национальной безопасности. Эмпирическую основу исследования составили нормативно-правовые акты двух уровней государственной власти, статистические и информационные материалы и ресурсы, отчеты органов государственной власти Астраханской и Волгоградской областей по реализации целевых программ и мероприятий.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная безопасность, правоохранительные органы, противодействие терроризму.

Введение

В условиях федеративного государства особой задачей является обеспечение единства государственной политики и эффективного взаимодействия органов государственной власти разных уровней в решении общественно значимых задач.

В современной системе государственного управления дополнительным вызовом единства государственной политики выступает принцип разделения властей, независимости ветвей власти друг от друга. Взаимодействие органов государственной власти разных уровней при осуществлении политики национальной безопасности относится к числу актуальных научных проблем в зарубежной науке (Alexander, 2013, Buzan, Hansen, 2009, Hijzen, 2014). Современная наука все больше внимания обращает на организационное обеспечение политики национальной безопасности (Williams, 2012, Musco, 2016).

При рассмотрении вопроса о единстве государственной власти принципиальное значение имеет следующее обстоятельство: законодательные органы разных

уровней власти России не провозглашаются элементами единой системы, при этом в единую систему государственной власти входят органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Борискова, 2014, с. 139). Таким образом, в соответствии с конституционными принципами организации власти в России органы законодательной власти обладают большей степенью автономности. По отношению к органам власти Российской Федерации их единственное ограничение заключается в необходимости соблюдения нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне. В отличие от них, органы исполнительной власти субъектов Федерации встроены в систему взаимодействия с органами власти федерального подчинения, и их деятельность соотнобразуется с деятельностью органов власти федерального уровня.

Проблема обеспечения единства и взаимодействия органов государственной власти разных уровней при реализации политики обеспечения национальной безопасности приобретает особую остроту в условиях современной трансформации российского федерализма. Авторский подход к изучению этой проблемы заключается в изучении организационно-правовых основ взаимодействия органов государственной власти при реализации политики обеспечения национальной безопасности на основании рассмотрения опыта двух пограничных субъектов Федерации Южного федерального округа (Астраханской и Волгоградской областей).

Цель исследования — выявить специфику организационных основ взаимодействия органов государственной власти разных уровней при реализации политики обеспечения национальной безопасности на примере указанных регионов. В связи с этим задачами исследования выступают определение развития организационных форм взаимодействия органов государственного управления, изучение представительства субъектов Федерации в составе антитеррористических комиссий, изменение роли оперативных штабов, определение этапов эволюции антитеррористических комиссий в контексте взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

С начала 2000-х гг. происходит развитие нормативно-правовых основ взаимодействия органов власти Российской Федерации и субъектов Федерации. В частности, в 2005 г. Президент России подписал Указ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (Указ Президента ...). В дальнейшем эти вопросы были конкретизированы в Постановлении Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 г. «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (Постановление Правительства РФ...).

Состояние проблемы

В отечественной традиции категория «взаимодействие» по отношению к органам государственной власти применяется преимущественно в контексте отдельных, не подчиненных друг другу участников управления, совместно решающих какую-либо общую задачу (Погодина, 2003).

Отечественный исследователь О.А. Челпаченко, обосновывая применение категории «взаимодействие» в сфере обеспечения национальной безопасности, определяет, что взаимодействие органов обеспечения национальной безопасности России — это «согласованная... их совместная деятельность, направленная на

обеспечение национальной безопасности РФ, то есть на создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения страны, которое бы создавало благоприятные условия для развития личности, общества и государства» (Челпаченко, 2012, с. 17).

В официальных документах Российской Федерации по вопросам национальной безопасности категория «взаимодействие» используется только в контексте отношений органов государственной власти и институтов гражданского общества, но не в контексте отношений органов государственной власти разных уровней.

В зарубежной литературе детально исследован вопрос о взаимодействии с органами, обеспечивающими национальную безопасность, других ветвей государственной власти (Ben-Haim, 2016, Born, Leigh, 2005, Bochel, 2014). Взаимодействию различных органов и ветвей власти при осуществлении политики обеспечения безопасности в Европе (Wright, Kreisel, 2015) и отдельных странах мира (Cairney, 2006, Defty, Bochel, Kirkpatrick, 2014) посвящены отдельные исследования.

В современной научной литературе признается отсутствие в деятельности по обеспечению национальной безопасности надежных механизмов правового регулирования взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации. В частности, О. А. Челпаченко существенным недостатком современной системы обеспечения национальной безопасности называет отсутствие федерального закона, закрепляющего механизм проведения согласительных процедур для устранения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (Челпаченко, 2011, с. 18). При этом, если законодательные формы такого взаимодействия являются недостаточными или, по оценке некоторых специалистов, отсутствуют, то фактически развитие таких институтов и механизмов происходит на практике (Новоселов, 2016; Усманов, 2012; Шободоева, 2015).

Тем не менее конкретные механизмы взаимодействия органов государственной власти разных уровней при осуществлении политики обеспечения национальной безопасности в России остаются недостаточно изученными.

Методология и методика исследования

Гипотеза исследования состоит в том, что организационные основы системы взаимодействия органов государственной власти в политике обеспечения национальной безопасности, определяемые в наиболее фундаментальных чертах на федеральном уровне, уточняются и приобретают специфику на уровне отдельных субъектов Федерации.

Метод сравнительного анализа позволил оценить особенности и различия реализации государственных целевых программ Астраханской и Волгоградской областей.

Эмпирической основой исследования послужили нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Федерации, статистические и информационные материалы и ресурсы, отчеты органов государственной власти Астраханской и Волгоградской областей по реализации целевых программ и мероприятий, относящихся к обеспечению национальной безопасности, материалы периодической печати по вопросам реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности.

При изучении официальных документов и нормативных правовых актов по вопросам национальной безопасности был использован метод контент-анализа.

Юридическим основанием для участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в политике, в деятельности по борьбе с экстремизмом, терроризмом, а также в иных вопросах, преимущественно относящихся к компетенции правоохранительных органов власти федерального подчинения, является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором закрепляется право высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации осуществлять меры по противодействию терроризму и экстремизму в пределах своих полномочий с их финансированием за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, снижения влияния угроз терроризма и экстремизма на экономическую и социально-политическую обстановку в регионе.

Наряду с этим органы власти субъекта Федерации имеют очевидные ограничения в возможности влиять на государственную правоохранительную политику и т.д. Поскольку в вопросах обеспечения правопорядка, борьбы с преступностью основные полномочия принадлежат федеральным органам власти, органы власти субъекта Федерации должны найти свое место в управлении вопросами обеспечения национальной безопасности. В Астраханской области на официальном уровне еще в 2012 г. были определены основные задачи региональных властей в этом направлении деятельности, среди них — «поддержание комплексной системы мер по профилактике и предупреждению экстремистских и террористических проявлений», «мотивация деятельности граждан, институтов гражданского общества к участию в предупреждении (пресечении) экстремистских и террористических проявлений», «формирование позитивного отношения и создание условий для содействия граждан проведению мероприятий антиэкстремистской и антитеррористической направленности» (Распоряжение Правительства Астраханской области..., 2012).

Результаты исследования

Анализ документов позволил установить, что непосредственными целями участия органов власти субъекта Федерации в деятельности по борьбе с угрозами национальной безопасности в части противодействия экстремизму и терроризму являются скорее косвенные, чем прямые формы борьбы с этими угрозами. К таким формам относятся создание и поддержание условий, затрудняющих преступную деятельность на территории региона, противодействие распространению идей терроризма и экстремизма, активизация информационно-пропагандистской работы.

В системе органов власти Астраханской области развивается институциональная основа их участия в реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности (Усманов, 2015, с. 61). В частности, значительную роль играет такое структурное подразделение администрации губернатора Астраханской области, как управление по взаимодействию с воинскими частями и правоохранительными органами.

Среди задач управления — участие в обеспечении безопасности, противодействие незаконному обороту наркотических средств, профилактика терроризма, минимизация и ликвидация последствий его проявлений на территории области.

В настоящее время уточняются должностные обязанности отдельных руководящих должностных лиц Астраханской области в связи с вопросами, относящимися к национальной безопасности. Так, в 2015 г. были существенно расширены

обязанности вице-губернатора — председателя Правительства области, уточнены его обязанности относительно взаимодействия с территориальными подразделениями федеральных правоохранительных органов, а именно: его ответственность за подготовку оглашений, проведение определенных мероприятий и т.д. Среди заместителей председателя Правительства особые обязанности в сфере обеспечения национальной безопасности были возложены на заместителя председателя Правительства области по функционированию систем жизнеобеспечения и экологической безопасности: это должное лицо организует разработку государственных программ Астраханской области по профилактике терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, принимает меры по устранению предпосылок для возникновения конфликтов, формирования социальной базы терроризма, организует принятие мер по устранению факторов, способствующих возникновению и распространению идеологии терроризма. Уточнены конкретные обязанности в рамках проведения деятельности по борьбе с терроризмом таких должностных лиц, как министр здравоохранения области, министр образования области и т.д.

Таким образом, в 2010-х гг. в руководстве Астраханской области сформированы необходимые институциональные условия для деятельности по взаимодействию с федеральными органами власти в реализации государственной политики по обеспечению национальной безопасности. По нашему мнению, на современном этапе данное распределение функций в системе органов власти субъекта Федерации может быть признано адекватным к необходимым управленческим задачам, достаточным для эффективного взаимодействия на разных уровнях государственного управления.

В Волгоградской области складывается иная конфигурация органов и должностных лиц региона, ответственных за решение вопросов, относящихся к национальной безопасности. Основными двумя структурными подразделениями администрации Волгоградской области, ответственными за политику в этом направлении, являются Комитет по делам национальностей и казачества Волгоградской области и Комитет по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Волгоградской области.

Комитет по делам национальностей и казачества Волгоградской области «участвует в организации мер, направленных на предупреждение и разрешение межэтнических конфликтов, противодействие экстремистским и другим противоправным проявлениям в сфере межэтнических отношений (Постановление губернатора Волгоградской области..., 2013).

В 2010 г. Комитет также получил функции по обеспечению безопасности населения региона. Одна из основных задач Комитета — содействие профилактике и предупреждению правонарушений, межэтнических конфликтов. Комитет является ответственным исполнителем программы «Укрепление единства российской нации и развитие казачества на территории Волгоградской области».

Комитет по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Волгоградской области в своей деятельности ориентирован на решение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, гражданской обороны (Постановление губернатора Волгоградской области..., 2012). Функциональная ориентация этого структурного подразделения администрации Волгоградской области обуславливает необходимость его постоянного сотрудничества с Главным управлением МЧС России по региону.

Одним из новых институциональных инструментов координации деятельности органов власти при проведении политики к сфере обеспечения национальной безопасности являются региональные антитеррористические комиссии.

Создание системы антитеррористических комиссий в России на федеральном и региональном уровнях управления берет свое начало в 1997 г (Постановление Правительства РФ..., 1997). В январе 1997 г. Постановлением Правительства России была образована Межведомственная антитеррористическая комиссия Российской Федерации, а руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано создать межведомственные антитеррористические комиссии на региональном уровне. В Астраханской области такая межведомственная антитеррористическая комиссия была создана нормативным правовым актом губернатора области в феврале 1997 г. В Волгоградской области соответствующий институт был образован более чем на полгода позже — в октябре 1997 г.

В последующий период структура и статус соответствующих комиссий претерпели существенные изменения как на федеральном, так и на региональном уровне управления.

В принятом в ноябре 1998 г. Постановлении Правительства России комиссия на федеральном уровне была реорганизована в Федеральную антитеррористическую комиссию, руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано создать региональные антитеррористические комиссии до 1 сентября 1999 г. В Волгоградской области соответствующая реорганизация и переименование комиссии произошло в августе 1999 г. В Астраханской области реорганизация межведомственной антитеррористической комиссии области в региональную антитеррористическую комиссию была произведена Постановлением губернатора в 2001 г. (Постановление главы администрации Астраханской области..., 2001).

Антитеррористическая комиссия в Астраханской и Волгоградской областях в существующем формате, как в большинстве субъектов Федерации, была создана в 2006 г. во исполнение подписанного в том же году Указа Президента России «О мерах по противодействию терроризму». В отличие от предыдущих реорганизаций, антитеррористические комиссии нового формата были образованы в каждом субъекте Федерации непосредственно соответствующим Указом Президента России. В Астраханской области она была организована апреле 2006 г. (Постановление Правительства Астраханской области..., 2006), в Волгоградской области — в мае 2006 г. При этом, в отличие от всех предыдущих реорганизаций, глава администрации Волгоградской области своим Постановлением передал данную комиссию под полный нормативный правовой контроль федерального центра, указав федеральные нормативные правовые акты в качестве единственной нормативной базы существования и деятельности комиссии.

Можно предложить следующую периодизацию развития системы антитеррористических комиссий России:

- 1) 1997–1999 гг. — деятельность системы межведомственных антитеррористических комиссий;
- 2) 1999–2006 гг. — деятельность системы федеральной и региональных антитеррористических комиссий;
- 3) с 2006 г. по настоящее время — деятельность системы Национального антитеррористического комитета и антитеррористических комиссий субъектов Федерации.

Создание в 2006 г. Национального антитеррористического комитета можно рассматривать как начало современного этапа в развитии системы антитеррористических комиссий в России. Принципиальное отличие от предыдущих этапов (этапов деятельности межведомственных и региональных антитеррористических комиссий) заключается в том, что решения центрального органа, называющегося сегодня Национальным антитеррористическим комитетом, обязательны для исполнения нижестоящими комиссиями. Также важным признаком нового формата антитеррористических комиссий в субъектах Федерации является то, что с 2006 г. положение о соответствующей комиссии не принимается на уровне региона, но определяется централизованно решением Национального антитеррористического комитета. Данное типовое положение без изменений используется во всех субъектах Федерации. Между тем до 2006 г. Астраханская и Волгоградская области, равно как и другие субъекты Российской Федерации, самостоятельно устанавливали положения о региональных антитеррористических комиссиях.

Главным вектором развития системы антитеррористических комиссий является тенденция к их централизации. Помимо того, по сравнению с периодом 1990-х гг. существенно возросла роль представителей ФСБ России в деятельности комиссий на всех уровнях.

Состав комиссии позволяет ее квалифицировать как институт оперативного взаимодействия представителей органов власти субъекта Федерации, территориальных отделений федеральных органов и органов местного самоуправления. Региональные антитеррористические комиссии входят в единую систему, которую на федеральном уровне возглавляет Национальный антитеррористический комитет. Таким образом, система этих инстанций обеспечивает единую вертикаль управления в оперативной деятельности разных уровней и ветвей власти в борьбе с террористическими угрозами. Задача комиссии, определенная как «проведение на территории области единой государственной политики Российской Федерации борьбы с терроризмом», позволяет оценить ее как важный институт управления, решения которого обязательны для исполнения органами власти Астраханской области.

Координация работы различных органов власти может быть названа в качестве одной из главных задач в деятельности этого института управления.

Уникальный статус антитеррористической комиссии отражает также обязательный характер принимаемых ею решений для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав комиссии. Поскольку часть членов комиссии, включая председателя комиссии, являются представителями органов власти субъекта Федерации, антитеррористическая комиссия выступает инструментом воздействия органов власти субъекта Федерации на реализацию государственной политики в сфере безопасности в той части, в какой за нее отвечают территориальные органы федеральных органов власти. Но значит ли это, что институт антитеррористической комиссии в действительности обеспечивает механизм влияния субъекта Федерации на работу территориальных подразделений федеральной власти? Очевидно, что в работе комиссии приоритет принадлежит представителям территориальных подразделений федеральных органов власти. В настоящем составе Антитеррористической комиссии Астраханской области 8 из 13 членов комиссии являются представителями федеральных органов власти. В Волгоградской области 5 из 9 членов областной антитеррористической

Соотношение представителей федеральных органов власти и органов власти субъекта Федерации и МО в составе антитеррористических комиссий некоторых субъектов Федерации Южного федерального округа

Ratio of the representatives of federal government bodies, regional bodies of power and municipalities in antiterrorist committees of some constituent territories in the Southern federal district

Субъект Федерации	Общее число членов комиссии	Доля представителей федеральных органов власти (5),%	Доля представителей органов власти субъекта Федерации и МО, (%)
Астраханская область	13	62	38
Волгоградская область	9	56	44
Ростовская область	19	53	47
Краснодарский край	30	57	43
Севастополь	28	40	60
Адыгея	12	50	50

Примечание. Таблица составлена на основе данных о составе антитеррористических комиссий в субъектах Федерации ЮФО.

Note. The table is drawn up on the basis of data about the structure of antiterrorist committees in Southern federal district

комиссии представляют федеральные органы власти. Распределение состава комиссии между представителями органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в некоторых регионах Юга России представлено в таблице.

Текущая работа Антитеррористической комиссии Астраханской области определяется, в частности, в принимаемых ежегодно сводных перечнях мероприятий по противодействию идеологии терроризма в регионе.

Сводный перечень мероприятий по противодействию идеологии терроризма в Астраханской области 2017 г. отражает масштаб современного подхода к пониманию проблем профилактики терроризма и экстремизма. Мероприятия охватывают 9 из 23 действующих областных государственных программ, которые касаются широкого спектра социально-экономического и культурного развития региона — от мер по обеспечению безопасности до развития туризма.

Областной сводный перечень мероприятий в Астраханской области включает два основных блока – мероприятия, направленные на реализацию Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 гг. на территории региона, и мероприятия по созданию условий для идеологического противодействия терроризму. Таким образом, структура регионального плана также отражает механизм взаимодействия и дополнения федеральных и региональных органов государственного управления: если первый блок ориентирован на реализацию задач утвержденного Президентом России Комплексного плана, то второй блок выходит за его пределы и предусматривает дополнительные мероприятия в сфере противодействия терроризму, которые областная власть предлагает по своей инициативе.

На уровне субъекта Федерации действует также Оперативный штаб в Астраханской области, который может быть охарактеризован как орган непосредственного управления силами и средствами в рамках проведения антитеррористических операций и ликвидации последствий террористической деятельности на территории субъекта Федерации. Если Антитеррористическую комиссию возглавляет губернатор области, то Оперативный штаб – начальник Управления ФСБ по области. В состав Оперативного штаба входят представители территориальных отделений федеральных органов власти. Штаб обладает особыми полномочиями во взаимоотношениях с органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления.

Антитеррористическая комиссия и Оперативный штаб работают в тесном взаимодействии и могут быть определены как взаимодополняющие институты управления.

В Астраханской области Оперативный штаб впервые был создан по решению высшего должностного лица субъекта Федерации одновременно с созданием первой формы антитеррористической комиссии в 1998 г. (Постановление Главы администрации Астраханской области..., 1998). На первоначальном этапе Оперативный штаб имел статус органа при антитеррористической комиссии.

Обсуждение результатов исследования

Созданные антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах могут быть оценены как механизм эффективного централизованного управления в сфере безопасности. По нашему мнению, появление этих институтов вызвано особенностями административно-территориального устройства государства. Федеративное устройство России предполагает независимость органов власти субъекта Федерации и муниципальных образований. Система антитеррористических комиссий преодолевает барьеры во взаимодействии разных уровней власти при реализации политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Институт антитеррористических комиссий обеспечивает вертикальное соподчинение в системе взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации.

Острым и неоднозначным остается вопрос о характере участия органов власти субъектов Федерации в составе антитеррористических комиссий. Хотя губернатор области является руководителем комиссии, а администрация губернатора обеспечивает работу аппарата комиссии, можно предположить, что приоритет в работе комиссии принадлежит федеральной власти. Решающим аргументом в пользу этой характеристики служит не только то обстоятельство, что начальник Управления ФСБ по субъекту Федерации занимает пост заместителя председателя комиссии и большинство членов комиссии представляют федеральные органы управления. Кроме того, областная комиссия фактически подчинена комиссии федерального уровня — Национальному антитеррористическому комитету, которую возглавляет директор ФСБ России. В частности, согласно п. 2 Положения об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации областная комиссия в своей деятельности руководствуется решениями Национального антитеррористического комитета (Положение...). Следовательно, антитеррористические комиссии субъектов Федерации являются дополнительным институциональным механизмом включения органов власти субъекта Федерации и муниципальных образований в единую государственную политику обеспечения национальной безопасности, в которой очевидный приоритет принадлежит федеральным органам власти.

Таким образом, проблемы взаимодействия органов власти различного уровня при осуществлении политики обеспечения национальной безопасности требуют дальнейшего исследования.

Заключение

Подводя итоги анализа организационных основ единства деятельности органов власти в России по вопросам обеспечения национальной безопасности, необходимо сформулировать следующие выводы. Хотя принцип единства органов государственной власти был провозглашен в Конституции России, принятой в 1993 г., потребовалось определенное время для становления и развития конкретных организационных форм, способных эффективно обеспечить единство и взаимодействие органов государственной власти (Шаваев, 2015, с. 85). При реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности основной институционально-организационной формой взаимодействия органов государственной власти является институт антитеррористических комиссий и оперативных штабов. На протяжении трех этапов развития этого института последовательно повышалась роль федеральных органов власти, что ставит под сомнение вопрос о полноценном использовании потенциала органов власти субъекта Федерации и муниципальных образований. Антитеррористические комиссии в субъектах Федерации формально обеспечивают их органам власти участие в формировании и проведении мероприятий по предотвращению терроризма и экстремизма. В 2010-х гг. в органах исполнительной власти субъектов Федерации получают развитие новые организационные формы, обеспечивающие взаимодействие с федеральными органами власти по вопросам обеспечения национальной безопасности. В результате данных организационных изменений происходит дальнейшая централизация системы обеспечения национальной безопасности.

Библиографический список

- Борискова, И. В. (2014). Конституционный принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации. *Территория науки*, 1, 138–146.
- Новоселов, С. В. (2016). Особенности современной системы региональной безопасности в Каспийском регионе. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 4, 103–111.
- Погодина, И. В. (2003). Управление в юридической практике правоохранительных органов. Владимир: ВГПУ.
- Усманов, Р. Х. (2012) Проблемы и перспективы этнополитической безопасности и стабильности государства. Прикаспийский вектор Юга России. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 4, 443–452.
- Усманов, Р. Х. (2015). Геополитические процессы Каспийского региона в контексте национальной безопасности. *Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС*, 3, 58–63.
- Челпаченко, О. А. (2011). *Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности* (Автореферат канд. диссертации). Саратов.
- Челпаченко, О. А. (2012). Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности. *Административное и муниципальное право*, 2, 53–58.

- Шаваев, А. Х. (2015). Сущность национальной безопасности и подходы к ее определению. *Военный академический журнал*, 3 (7), 80–87.
- Шободоева, А. В. (2015). *Основы теории национальной безопасности*. Иркутск: Изд-во БГУЭП.
- Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». Режим доступа <http://kremlin.ru/acts/bank/22573>
- Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации. Режим доступа https://61.mvd.ru/upload/site62/folder_page/006/421/036/2011_1130_pologen_antiterror.pdf
- Постановление Правительства РФ от 16.01.1997 г. N45 «О создании Межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации». Режим доступа <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102056311&backlink=1&&nd=102045220>
- Постановление Правительства РФ от 5.12.2005 г. N725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». Режим доступа <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102103299>
- Постановление Губернатора Волгоградской области от 2.05.2012 г. N260 «Об утверждении Положения о комитете по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Волгоградской области». Режим доступа <http://docs.cntd.ru/document/460003398>
- Постановление Губернатора Волгоградской области от 19.11.2013 г. N1175 «Об утверждении Положения о комитете по делам национальностей и качества Волгоградской области» Режим доступа <http://docs.cntd.ru/document/460220180>
- Постановление Главы администрации Астраханской области от 16.02.1998 г. № 63 «О создании межведомственной антитеррористической комиссии Астраханской области». Режим доступа <https://adm.astrobl.ru/razdel/upravlenie-po-vzaimodeystviyu-s-voinskimi-chastyami-i-pravoohranitelnyimi-organami>
- Постановление Главы администрации Астраханской области от 11.03.2001 г. № 112 «О региональной антитеррористической комиссии Астраханской области». Режим доступа <http://www.kolev.ru/index.php?ds=4259>
- Постановление Правительства Астраханской области от 26. 08. 2005 года N308-П «О региональной антитеррористической комиссии Астраханской области». Режим доступа <http://docs.cntd.ru/document/802037004>
- Распоряжение Правительства Астраханской области от 08.06.2012 г. № 250-ПП О концепции комплексной долгосрочной целевой программы «Профилактика экстремизма и терроризма в Астраханской области на 2013–2017 годы». Режим доступа https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_113084
- Alexander, M. S., Dylan H. (2013). A Century of Intelligence (1909–2009): International Perspectives. *Intelligence and National Security*, 38 (3), 297–298.
- Ben-Haim, Y. (2016). Policy Neutrality and Uncertainty: an Info-Gap Perspective. *Intelligence and National Security*, 31, 978–992.
- Bochel, H., Defty, A. & Kirkpatrick, J. (2014). *Watching the Watchers: Parliament and the Intelligence Services*. London: Palgrave Macmillan.
- Born, H., Leigh, I. (2005) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway.
- Buzan, B., Hansen L. (2009) *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press.
- Cairney, P. (2006) The Analysis of Scottish Parliament Committees: Beyond Capacity and Structure in Comparing West European Legislatures. *European Journal of Political Research*, 45, 2 181–208.

- Defty, A., Bochel, H. & Kirkpatrick, J. (2014). Tapping the Telephones of Members of Parliament: The 'Wilson Doctrine' and Parliamentary Privilege'. *Intelligence and National Security*, 29, 675–97.
- Hijzen, C. (2014). More Than a Ritual Dance: The Dutch Practice of Parliamentary Oversight and Control of the Intelligence Community. *Security and Human Rights*, 24, 227–238.
- Musco, S. (2016). Intelligence Gathering and the Relationship Between Rulers and Spies: Some Lessons from Eminent and Lesser-Known Classics. *Intelligence and National Security*, 31, 1025–1039.
- Williams, P. D. (2012). *Security Studies: an Introduction*. London: Routledge.
- Wright, D., Kreisel, R. (2015). *Surveillance in Europe*. Oxon: Routledge.

Статья поступила в редакцию 17.07.2018

Статья принята к публикации 15.01.2019

Для цитирования: Пономаренко Я.А. Организационные основы единства государственной политики Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности. — Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. № 1. С. 91–104.

THE ORGANIZATIONAL BASIS FOR THE UNITY OF THE RUSSIAN FEDERATION STATE POLICY IN ENSURING NATIONAL SECURITY

Y.A. Ponomarenko

Yaroslav A. Ponomarenko, Astrakhan State University, Tatishchev Str., 20A, Astrakhan', 414056, Russia, E-mail: e.kaeva@ya.ru.

ORCID

Abstract. In modern studies of national security policy, attention is drawn to the interaction of various authorities and the problem of ensuring the unity of security policy. In the conditions of Russia, this problem takes on a specific due to the peculiarities of the national model of federalism and the policy pursued to ensure the vertical of governance. At the present stage of scientific research, the mechanisms and practices of interaction between various levels of government in the implementation of national security policies have not yet been studied. In the conditions of the Russian Federation, special mechanisms are formed for the interaction of the federal authorities and the authorities of the constituent units in pursuing the policy of ensuring national security. Based on the analysis of the institutions of the Astrakhan and Volgograd regions, the development of mechanisms for interaction between authorities at different levels was revealed. The role of specific government bodies whose activities contribute to ensuring the unity of security policy is disclosed. The importance of the institution of the antiterrorist commissions as the main mechanism for ensuring the unity of the state policy of the Russian Federation in ensuring national security is disclosed. In conducting the study, the method of comparative analysis and the method of content analysis were used. The method of comparative analysis made it possible to assess the characteristics and differences in the implementation of state target programs in the Astrakhan and Volgograd regions. The method of content analysis was used in the study of official documents and regulatory acts on national security issues. The empirical basis of the study was constituted by legal acts of two levels of state power, statistical and information materials and resources, reports of state bodies of the Astrakhan and Volgograd regions on the implementation of targeted programs and activities.

Keywords: national security policy, national security, law enforcement, counteracting terrorism.

DOI: 10.31429/26190567-20-1-91-104

References

- Usmanov, P. Kh. (2015). Geopoliticheskiye protsessy Kaspiiskogo regiona v kontexte natsional'noi bezopasnosti [Geopolitical Processes of the Caspian Region in the Context of National Security]. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye: Uchyonye zapiski SKAGS* [State and Municipal Management: Proceedings of South-Caucasian Academy of Government Service], 3, 58–63.

- Chelpachenko, O. A. (2011). *Administrativno-pravovye osnovy vzaimodeistviya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii v sfere obespecheniya natsional'noi bezopasnosti* [Administrative and Legal Foundations of the Interaction of the RF Federal Executive Bodies in the Sphere of Ensuring Security] (Abstract of the Cand. Dissertation). Saratov.
- Chelpachenko, O. A. (2012). Vzaimodeistviye I koordinatsiya organov ispolnitel'noi vlasti v sfere obespecheniya natsional'noi bezopasnosti [Interaction and Coordination of Executive Bodies of Power in Ensuring National Security]. *Administrativnoye i munitsipal'noye pravo* [Administrative and Municipal Law], 2, 53–58.
- Shavayev, A. Kh. (2015). Sushchnost' natsional'noi bezopasnosti b podkhody k ee opredeleniyu [National Security Essence and Method of its Definition]. *Voennyi akademicheskii zhurnal* [Academic Military Journal], 3 (7), 80–87.
- Shobodoyeva, A. V. (2015). *Osnovy teorii natsional'noi bezopasnosti* [Foundations of the Theory of National Security]. Irkutsk: Izd-vo BGUEP.
- Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 02.07.2005 g. No 773 “Voprosy vzaimodeistviya i koordinatsii deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti subjektov Rossiiskoi Federatsii i territorial'nykh Federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [Decree of the RF President of 02.07.2005, No 773, “Problems of Interaction and Coordination in the Activities of the Executive Bodies of Power of the RF Federal Subjects and Territorial Executive Bodies”]. Retrieved from <http://kremlin.ru/acts/bank/22573>
- Polozheniye ob antiterroristicheskoi komissii v subjekte Rossiiskoi Federatsii [Statute of Anti-terrorist Committee in a RF Subject]. Retrieved from https://61.mvd.ru/upload/site62/folder_page/006/421/036/2011_1130_pologen_antiterror.pdf
- Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 16.01.1997g. No 45 “O sozdanii Mezhvedomstvennoi antiterroristicheskoi komissii Rossiiskoi Federatsii” [RF Government Regulation of 16.01.1997, № 45, “On Establishing Interdepartmental Antiterrorist Committee of the Russian Federation”]. Retrieved from <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102056311&backlink=1&&nd=102045220>
- Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 5.12.2005 g. No 725 “O vzaimodeistvii i koordinatsii deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti subjektov Rossiiskoi Federatsii i territorial'nykh Federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti” [RF Government Regulation of 5.12.2005, № 725, “On Interaction and Coordination in the Activities of the Executive Bodies of Power of the RF Federal Subjects and Territorial Executive Bodies”]. Retrieved from: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=10210329>
- Postanovleniye Gubernatora Volgogradskoi oblasti ot 2.05.2012 g. No 260 “Ob utverzhdenii Polozheniya o komitete po obespecheniyu bezopasnosti shiznedeyatel'nosti naseleniya Volgogradskoi obkasti” [Regulation of the Governor of Volgograd Region of 2.05.2012, № 260, “On Validating the Provisions on the Committee on Ensuring Vital Functioning of the Local Population”]. Retrieved from <http://docs.cntd.ru/document/460003398>
- Postanovleniye Gubernatora Volgogradskoi oblasti ot 19.11.2013 g. No 1175 “Ob utverzhdenii Polozheniya o komitete po delam natsional'nostei i kazachestva Volgogradskoi obkasti” [Regulation of the Governor of Volgograd Region of 19.11.2013, № 1175, “On Validating the Provisions on the Committee on Nationalities and the Cossacks in Volgograd Region”]. Retrieved from <http://docs.cntd.ru/document/460220180>
- Postanovleniye Glavy administratsii Astrakhanskoi oblasti ot 16.02.1008 g. No 63 “O sozdanii mezhvedomstvennoi antiterroristicheskoi komissii Astrakhanskoi oblasti” [Regulation of the Head of the Administration of Astrakhan Region of 16.02.1998, № 63, “On Establishing Interdepartmental Antiterrorist Committee of Astrakhan Region”]. Retrieved from <https://adm.astrobl.ru/razdel/upravlenie-po-vzaimodeystviyu-s-voinskimi-chastyami-i-pravoohranitel'nyimi-organami>
- Postanovleniye Glavy administratsii Astrakhanskoi oblasti ot 11.03.2001 g. No 112 “O regional'noi antiterroristicheskoi komissii Astrakhanskoi oblasti” [Regulation of the Head of the Administration of Astrakhan Region of 11.03.2001, № 112, “On the Regional Antiterrorist Committee of Astrakhan Region”]. Retrieved from <http://www.kolev.ru/index.php?ds=4259>

- Postanovleniye Pravitel'stva Astrakhanskoi oblasti ot 26.08.2005 g. № 308-P "O regional'noi antiterroristicheskoi komissii Astrakhanskoi oblasti" [Regulation of the Astrakhan Region Government of 26.08.2005, No308-II, "On the Regional Antiterrorist Committee of Astrakhan Region"]. Retrieved from <http://docs.cntd.ru/document/802037004>
- Rasporyazheniye Pravitel'stva Astrakhanskoi oblasti ot 08.06.2012 g. № 250-PR "O kontseptsii kompleksnoi dolgosrochnoi tselevoi programmy "Profilaktika ekstremizma i terrorizma v Astrakhanskoi oblasti na 2011–2017 gody" [The Astrakhan Regional Government Instruction of 08.06.2012, No250-IIP, "On the Concept of Complex Long-term Target Program "The Prophylactics of Extremism and Terrorism in Astrakhan Region for 2013–2017""]. Retrieved from https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_113084
- Alexander, M. S., Dylan H. (2013). A Century of Intelligence (1909–2009): International Perspectives. *Intelligence and National Security*, 38 (3), 297–298.
- Ben-Haim, Y. (2016). Policy Neutrality and Uncertainty: an Info-Gap Perspective. *Intelligence and National Security*, 31, 978–992
- Bochel, H., Defty, A. & Kirkpatrick, J. (2014). *Watching the watchers: Parliament and the Intelligence Services*. London: Palgrave Macmillan.
- Born, H., Leigh, I. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway.
- Buzan B., Hansen L. (2009) *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press.
- Cairney, P. (2006) The Analysis of Scottish Parliament Committees: Beyond Capacity and Structure in Comparing West European Legislatures. *European Journal of Political Research*, 45, 2 181–208.
- Defty, A., Bochel, H. & Kirkpatrick, J. (2014). Tapping the Telephones of Members of Parliament: The 'Wilson Doctrine' and Parliamentary Privilege'. *Intelligence and National Security*, 29, 675–97.
- Hijzen, C. (2014). More Than a Ritual Dance: The Dutch Practice of Parliamentary Oversight and Control of the Intelligence Community. *Security and Human Rights*, 24, 227–238.
- Musco, S. (2016). Intelligence Gathering and the Relationship Between Rulers and Spies: Some Lessons from Eminent and Lesser-Known Classics. *Intelligence and National Security*, 31, 1025–1039.
- Williams, P. D. (2012). *Security Studies: an Introduction*. London: Routledge.
- Wright, D., Kreisel, R. (2015). *Surveillance in Europe*. Oxon: Routledge.

Received 17.07.2018

Accepted 15.01.2019

For citation: Ponomarenko Y.A. The Organizational Basis for the Unity of the Russian Federation State Policy in Ensuring National Security. — *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2019. Vol. 20. No. 1. Pp. 91–104.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).