

На правах рукописи

ЧЕЛПАЧЕНКО Ольга Алексеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов 2011

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П. А. Столыпина».

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
ФИЛАТОВА Анна Валериевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
ДУГЕНЕЦ Александр Сергеевич

кандидат юридических наук, доцент
АНИКИН Сергей Борисович

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
социально-экономический университет»
(юридический факультет)

Защита состоится «19» декабря 2011г. в 14 .00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056 г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена значимостью проблематики обеспечения национальной безопасности, в связи с новым подходом к нормативно-правовому регулированию. Проблемы обеспечения национальной безопасности происходящих в Российской Федерации в условиях коренных изменений, с учетом реформирования политической, экономической, социальной и других сфер жизнедеятельности приобретают первостепенную роль.

Конституционно-правовое обеспечение безопасности граждан предполагает разработку системы социальных ценностей, учитывающей в первую очередь жизненно важные интересы личности, сущность и принципы ее жизнеобеспечения. Особо интересны факторы, формирующие угрозы и опасности жизненно важным интересам человека и конституционного строя в целом. Несомненна важность определения правовых критериев безопасности, направленных на создание в обществе условий для конституционно-правового обеспечения безопасности.

В настоящее время в рамках системного подхода к изменению законодательства России, формируется новый демократический подход, ориентированный на правовые, конституционные ценности к безопасности личности, общества и государства, то есть ориентирующий правосознание к безопасности личности как основополагающей составляющей объектов национальной безопасности в контексте жизнеобеспечения граждан. Статья 2 Конституции Российской Федерации 1993 года¹ провозгласила: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства». Именно в связи с данным положением возникает потребность в научной проработке конституционно-правовых проблем жизнеобеспечения на основе личной, общественной и государственной безопасности. Необходим также и научный анализ административно-правовых основ взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности с учетом социально-экономических, рыночных и других кризисных взаимоотношений личности, общества и государства.

Вместе с тем статья 71 пункт «м» Конституции Российской Федерации устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся: оборона и безопасность.

Задача создания системы обеспечения безопасности личности, общества и государства, на основе комплексного исследования, критического анализа опыта передовых российских и зарубежных ученых является особенно актуальной в современный период, с учетом действия новой Стратегии национальной безопасности до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 и Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – № 7. – 21 янв.; Парламентская газета. – 2009. – № 4. – 23–29 янв.

Однако до сих пор не выработано единого подхода к определению основного понятийного аппарата в области обеспечения национальной безопасности. Так, безопасность ранее определялась, в теперь уже утратившим действие, Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз». Но это статичная дефиниция, а в нашем меняющемся мире национальная безопасность должна быть динамичной, чтобы своевременно и адекватно отвечать на меняющиеся опасности и угрозы, а в действующем Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» данная базовая дефиниция отсутствует.

Национальная безопасность представляет систему, состоящую из различных элементов - ценностей, интересов, угроз и других факторов, которые сами представляют развивающиеся системы (элементы системы) и их правильная дифференциация способствует выработке стратегии обеспечения национальной безопасности.

Реализация Стратегии национальной безопасности до 2020 года, как программного документа невозможна без активного участия в соответствующем процессе органов и сил обеспечения национальной безопасности, где под органами понимаются законодательная, исполнительная и судебная ветви власти, а силами выступают органы исполнительной власти, имеющие специальные полномочия по обеспечению национальной безопасности на территории Российской Федерации.

В связи с принятием Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», законодательно закрепляющего механизм устранения угроз безопасности граждан и общественной безопасности, проблематика обеспечения национальной безопасности выходит на новый уровень.

Все вышеизложенное обуславливает несомненную актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Научная задача диссертационного исследования выражается в необходимости определения сущности и административно-правовых основ взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности.

Цель диссертационного исследования. Исходя из вышеизложенного, целью диссертационного исследования является формирование комплексного, единообразного подхода к определению содержания и основных черт взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности.

Достижение поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- проанализировать научно-исследовательские материалы и нормативно-правовое регулирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности. Выявить правовую природу взаимодействия, определить его содержание, а также потребности и возможности административно-правового регулирования;

- показать соотношение дефиниций «координация» и «взаимодействие», а также обосновать допустимость использования термина «взаимодействие федеральных органов исполнительной власти»;

- оценить отдельные требования административной реформы относительно деятельности органов исполнительной власти с позиции исполнения функции обеспечения национальной безопасности;

- определить направление нормативно-правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности;
- доказать необходимость взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности;
- изучить сложившуюся практику взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности;
- сформулировать рекомендации и предложения по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности.

Объектом диссертационного исследования выступает комплекс административно-правовых отношений, возникающих при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности на территории Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти; нормативные правовые акты, связанные с регулированием национальной безопасности; сложившаяся правоприменительная практика в рассматриваемой области.

Степень научной разработанности темы. Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности недостаточно хорошо изучены в отечественной правовой науке, однако отдельные составляющие избранной тематики рассматривались в монографических работах, комментариях к действующему законодательству, учебной и практической литературе, научных статьях.

Многие проблемы общей теории национальной безопасности разрабатывались в трудах Н.Н. Арзамаскина, Н.А. Босхамджиевой, В.Г. Вишнякова, А.В. Возженикова, С.В. Гущина, М.И. Дзиева, А.И. Елистратова, А.А. Кайгородцева, И.Б. Кардашовой, А.Ю. Кирьянова, О.А. Колобова, С.В. Кортунова, В.В. Мамонова, В.Л. Манилова, В.М. Мирошниченко, Э.А. Позднякова, А.А. Прохожева, С.В. Пчелинцева, В.М. Редкоуса, А.И. Стахова, А.Д.Урсула, и других ученых.

На исходную позицию автора оказали существенное влияние фундаментальные научные труды ученых по общей теории права, философии права, социологии, политологии, истории, конституционному праву, криминологии, а также ученых-административистов, в том числе, специалистов в области государственного управления: А.П. Алехина, А.И. Алексеева, С.С. Алексеева, С.Б. Аникина, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, М.И. Байтина, В.М. Баранова, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, С.Е. Вицина, И.М. Гальперина, А.П. Герасимова, С.В. Гущина, В.В. Гущина, В.Ф. Дерюжинского, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, И.Н. Зубова, И.И. Карпеца, Н.М. Кониная, Ю.М. Козлова, Л.М. Колодкина, Ф.Е. Колонтаевского, Б.П. Кондрашова, А.П. Коренева, Б.П. Курашвили, В.В. Лазарева, Н.И. Матузова, В.Д. Малкова, Р.С. Мулукаева, И.И. Мушкета, А.Ф. Ноздрачёва, А.С. Пиголкина, Н.И. Побежимовой, В.И. Попова, Н.Ф. Поповой, А.С. Прудникова, Б.В. Россинского, Н.И. Рыжак, В.П. Сальникова, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, С.В. Степашина, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова, А.В. Филатовой, А.Н. Харитоновой, В.В. Черникова, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и др.

В ходе работы над диссертационным исследованием использовались материалы по философии, социологии, менеджменту и теории государственного управления и т.д.

Однако следует отметить, что до настоящего времени в юридической литературе не было отдельного монографического исследования определяющего комплексный подход к взаимодействию федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности, несмотря на ряд диссертационных исследований: конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации (В.В. Мамонов)¹, теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (Р.Ф. Идрисов)², обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности (В.А. Колокольцев)³ и др., в том числе по социологическим наукам: стратегия обеспечения национальной безопасности современной России (М.П. Коваленко)⁴, система безопасности России (В.А. Бахметьев)⁵.

Особое значение для формирования комплексного подхода к взаимодействию федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности имеет принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, а также целого ряда нормативных правовых актов.

Все вышеизложенные обстоятельства и предопределили выработку авторской позиции относительно административно-правовых основ взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности.

Методологическая основа диссертационного исследования выражается в совокупности общенаучных и специальных методов научного познания.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности, с точки зрения вариативности регулирования, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению составляющих данную проблематику вопросов, продемонстрировать происходящие изменения в зависимости от совокупности воздействующих внутренних и внешних факторов.

Методы *формальной логики*, такие как: описание, сравнение, классификация, анализ и синтез, и многие другие, позволили дать характеристику взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности с позиции ее конкретного нормативного содержания и сделать предложения по устранению пробелов и коллизий в нормативном правовом регулировании.

Наряду с общенаучными методами диалектического познания и формальной логики, в ходе исследования был применен *сравнительно-правовой метод* при сопоставлении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности. Метод *правового моделирования* был использован для выработки концепции обеспечения национальной безопасности. *Системно-структурный метод* обеспечил

¹ Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис... докт. юрид. наук. Саратов, 2004.

² Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис... докт. юрид. наук. Москва, 2002.

³ Колокольцев В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005.

⁴ Коваленко М.П. Стратегия обеспечения национальной безопасности современной России: механизмы противодействия вызовам и угрозам: автореф. дис. ... канд. философ. наук. Ростов н/Д., 2008.

⁵ Бахметьев В.А. Формирование системы безопасности России в условиях глобализации: информационный аспект: автореф. дисс. ... канд. соц. наук. Москва, 2006.

изучение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности как системы, дал возможность выявить ее основные элементы, показать объективно существующую взаимосвязь между ними, комплексный междисциплинарный характер.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена современными достижениями науки административного права. В работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного, а также обобщения и выводы философии, социологии, менеджмента, теории государственного управления.

Нормативную основу диссертационного исследования составили акты международного права, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных министерств и служб, а также были проанализированы некоторые законопроекты.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили постановления Конституционного Суда РФ, и информация, содержащаяся на официальных сайтах органов исполнительной власти, в стенограммах заседаний и совещаний государственных органов, рекомендациях экспертов, записях интернет-конференций, а также в официальных статистических данных.

Научная новизна работы состоит в формировании одного из первых в науке административного права комплексного исследования административно-правовых основ взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, с учетом анализа положений Стратегии национальной безопасности до 2020 года, рассматриваемой в совокупности с положениями проводимой на территории России административной реформы и Федеральных законов:

- от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;
- от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

При этом решаются задачи по формированию эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с учетом определения функциональной специфики при обеспечении национальной безопасности и системности взаимодействия в рассматриваемой сфере.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны и отражающие авторское понимание административно-правовых основ взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности:

1. С учетом проведенного анализа теоретических основ государственного управления, а также вопросов деятельности федеральных органов исполнительной власти, были определены понятия и сущность следующих дефиниций: «государственное управление»; «исполнительная власть»; «система и структура органов исполнительной власти», «орган обеспечения национальной безопасности», а также дана содержательная характеристика правового статуса федеральных органов исполнительной власти. При этом автор приходит к обоснованному выводу о том, что под административно-правовым статусом федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности следует понимать определенный фиксированный уровень (ступень) развития правового положения, достижение которого влечет его существенные позитивные изменения, направленные на обеспечение состояния защищенности личности, общества, государства.

Установлено, что орган обеспечения национальной безопасности характеризуется как государственное учреждение, являющееся целостным самостоятельным структурным образованием государственного аппарата, действующий в рамках закрепленной за ним компетенции от имени государства и наделенный для этого полномочиями государственно-властного характера в целях решения задач обеспечения национальной безопасности.

2. Делается вывод о том, что предоставляемые федеральному органу исполнительной власти полномочия должны быть направлены на совершение определенного управляющего воздействия, которое в свою очередь, выражается в реализации управленческих функций с учетом деятельностной характеристики органа по решению проблемных вопросов в конкретной сфере жизнедеятельности, в частности в сфере обеспечения национальной безопасности. Полномочия федерального органа исполнительной власти характеризуются как возможность осуществлять возложенные на него функции в определенных правовых формах с применением, в зависимости от ситуации, установленных методов управления.

Определено, что правоприменительная деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих обеспечение национальной безопасности, напрямую зависит от правовой регламентации их правового статуса, под которым понимается совокупность правовых характеристик, указывающих на местоположение органа в механизме обеспечения национальной безопасности.

Вышесказанное позволяет убедиться в том, что исполнительная власть обладает совокупностью полномочий, которые реализуются входящими в ее структуру специально создаваемыми органами в сфере обеспечения национальной безопасности.

3. Сделан вывод о том, что деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации напрямую связана с реализацией жизненно важных интересов субъектов национальной безопасности. В связи с этим их можно разделить на несколько групп:

- 1) специально созданные для обеспечения национальной безопасности;
- 2) для которых обеспечение национальной безопасности является одним из направлений деятельности, наряду с другими государственными функциями;
- 3) задачей которых является своевременное выявление и устранение внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны в определенных сферах жизнедеятельности;
- 4) другие органы, обеспечивающие отдельные вопросы безопасности.

Исходя из проделанного анализа и с учетом избранного направления научного исследования, предлагается разграничить и нормативно закрепить дефиниции «компетенция» и «полномочия» применительно к функции федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности.

4. Формулируются проблемы, возникающие в процессе осуществления государством управленческой функции по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, с учетом необходимости применения, для их скорейшего устранения и повышения эффективности, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти:

- необходимость формирования государственной политики содержащей такие самостоятельные правовые элементы, как координация деятельности внутриорганизационного характера, так и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в обеспечении национальной безопасности России;

- повышение эффективности правового регулирования механизма обеспечения национальной безопасности;

- распределение компетенции в сфере обеспечения безопасности между органами обеспечения национальной безопасности и федеральными органами исполнительной власти, а также унификации деятельности Совета безопасности;

- формирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при устранении угроз национальной безопасности и их источников (причин);

- обеспечение своевременного и соответствующего реагирования, в рамках взаимодействия государственных органов на угрозы национальной безопасности;

- развитие межгосударственного сотрудничества в борьбе с международным терроризмом, организованной преступностью и другими угрозами национальной безопасности.

Обоснован вывод о необходимости понимания *под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации целенаправленной деятельности государственных и общественных институтов, а также граждан по выявлению, предупреждению и устранению внешних и внутренних угроз безопасности личности, общества и государства, и обоснованности законодательного закрепления данной дефиниции.*

5. Сделан вывод о необходимости нормативно-правового закрепления системы обеспечения национальной безопасности, включающей такие самостоятельные элементы как меры и средства обеспечения национальной безопасности и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности. Проанализированы качественные характеристики дефиниции «национальная безопасность» и научно-теоретические основы, исторический подход, а также законодательное регулирование, начиная с Конвенции 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод», и вплоть до введения в действие положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Необходимость создания системы национальной безопасности России, обосновывается программными документами и нормативно-правовым обеспечением. При этом система национальной безопасности рассматривается как совокупность органов управления, сил и средств, законодательных актов, ориентированных на обеспечение безопасности и защиту жизненно важных интересов государства и общества от внешних и внутренних угроз, которую составляют, в том числе: субъекты и объекты национальной безопасности; органы и силы национальной безопасности; методы и средства обеспечения национальной безопасности.

Субъектами соответствующих правоотношений выступают личность, общество и государство, а объектами национальной безопасности называют жизненно важные интересы личности, общества и государства с учетом того, что они выражают определенные конституционные права.

К органам и силам обеспечения национальной безопасности относятся: органы законодательной, исполнительной и судебной власти, с учетом осуществления их взаимодействия, как наиболее сложного и ответственного процесса, который выражается в согласовании различных вопросов, а также в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. Кроме того, существенным недостатком, затрудняющим взаимодействие властей по вертикали, является отсутствие федерального закона, закрепляющего механизм проведения

согласительных процедур для устранения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В свою очередь, под силами национальной безопасности РФ принято понимать федеральные органы исполнительной власти, обладающие определенными силовыми полномочиями по обеспечению национальной безопасности:

- внешние силы обеспечения национальной безопасности РФ: вооруженные силы Российской Федерации и все законные формирования, ведущие оперативную работу за рубежом в защиту национальных интересов РФ;

- внутренние силы обеспечения национальной безопасности РФ: внутренние войска МВД; подразделения МВД, наделенные исполнительными функциями и реализующие их на основании Указа Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; пограничные войска ФСБ; оперативные и создаваемые в кризисных ситуациях подразделения министерств, и все другие законные вооруженные формирования внутри страны. К внутренним силам национальной безопасности относятся общественные силы безопасности, создаваемые с целью защиты национальных интересов РФ в кризисных ситуациях.

6. Сформулирован вывод о фактическом отсутствии правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, при его базовом декларировании, что соответствует современному состоянию нормативно-правового регулирования системы обеспечения национальной безопасности.

Под взаимодействием понимается взаимная связь явлений, взаимная поддержка; совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и более субъектов по достижению одной или нескольких общих целей; универсальная система взаимозависимости явлений и процессов, то есть такое состояние взаимодействующих субъектов, которое характеризуется их непрерывным воздействием друг на друга и взаимовлиянием. Таким образом, *взаимодействие можно определить как совместную, систематическую, согласованную деятельность*. Следует отметить, что в целях всестороннего учета интересов народов России и обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при реализации государственной национальной политики Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 утверждена Концепция государственной национальной политики, в которой указывается на необходимость укрепления общероссийской государственности и повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации.

7. Констатируется необходимость разработки административных регламентов взаимодействия, как элемента правового механизма юридической регламентации, ибо они представляют собой важную гарантию, необходимое условие практического действия права, успешного осуществления правового регулирования, сформулированное на основании проведенного анализа различных позиций относительно осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти при обеспечении национальной безопасности и существующих проблемных вопросов их взаимодействия.

Делается вывод, о том, что *административный регламент есть статичная характеристика того или иного вида деятельности, выраженная в четко определенных и последовательно сменяющих друг друга состояниях, оформленных в специальном*

документе, который должен применяться к конкретному виду правоотношений, в частности к вопросам взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при обеспечении национальной безопасности.

8. Аргументируется вывод о целесообразности разграничения таких терминов, как «взаимодействие» и «координация». В отношении взаимодействия акцентируется внимание на повышении эффективности взаимодействия органов исполнительной власти при повышении прозрачности деятельности органов исполнительной власти; организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; межведомственного информационного взаимодействия органов исполнительной власти.

Авторская позиция выражена, с учетом анализа существующих правореализационных форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности на основании действующего законодательства, а так же в необходимости согласования положений внутриотраслевых инструкций, соглашений, административных регламентов взаимодействия и других правовых актов управления.

9. Делается вывод об обязательной регламентации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, с включением обязательного элемента, закрепляющего порядок осуществления антикоррупционных процедур. Проблемы формирования и совершенствования целостной системы антикоррупционного законодательства носят комплексный характер, так как связаны с проблемами компетенции и взаимодействия органов, осуществляющих властные полномочия в сфере противодействия коррупции и обеспечения национальной безопасности, в частности на основании Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 и Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

При этом авторское видение заключается в формировании сбалансированного, целесообразного, согласованного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и эффективного их функционирования, что можно достигнуть путем изменения совместной деятельности, разрешения юридических коллизий, разногласий, осуществления антикоррупционных мер, что в результате позволит федеральным органам исполнительной власти проводить более гибкую и эффективную политику обеспечения национальной безопасности, путем формирования эффективной регламентации полномочий и процедур взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что выводы и предложения, содержащиеся в нем, имеют важное теоретическое значение для науки административного права и могут быть применены для дальнейшего теоретического исследования проблем взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебников, учебных и учебно-методических пособий, проведения лекций и семинарских занятий в высших учебных заведениях по курсу «Административное право» и специальным курсам «Национальная безопасность Российской Федерации», «Правовое регулирование национальной и региональной безопасности в России» и др.

Практическая значимость работы состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на повышение эффективности и оптимизацию взаимодействия при обеспечении национальной безопасности в правоприменительной практике, так и в правотворческой сфере, с учетом совершенствования действующего законодательства.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и результаты исследования прошли апробацию на кафедре административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (ПАГС) и в ходе участия в:

– международных конференциях: Международная научно-практическая конференция, посвященная 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского «Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России» (Саратов, 2008); Международная научно-практическая конференция, посвященная 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса» (Саратов, 2009).

– всероссийских, межвузовских научных и научно-практических конференциях, симпозиумах, семинарах, круглых столах: Всероссийский круглый стол: «Правовая политика субъектов российской Федерации: концепция и проблемы совершенствования» (СГАП. Саратов, 2006); Круглый стол «Современное состояние и перспективы развития правового обеспечения национальной безопасности России» (ПАГС. Саратов, 2008); Всероссийская научно-практическая конференция (Башкирский государственный университет. Уфа, 2010 г.) и др.

Результаты научного исследования апробированы автором в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, с учетом перечня утвержденного Высшей аттестационной комиссией («Современное право», «Вестник Саратовской государственной академии права», «Вестник Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина»).

По теме диссертационного исследования опубликовано более 14 научных работ общим объемом свыше 8 п.л., в том числе постатейный комментарий (в соавторстве) к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, были проведены лекционные, семинарские и практические занятия:

– по курсам «Административное право», «Правовое обеспечение национальной и региональной безопасности», «Антикоррупционная экспертиза»;

– на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих на базе Поволжской академии государственной службы им. П. А. Столыпина, которые проводились в Саратове, Саратовской области;

– в рамках деятельности Центра независимой правовой экспертизы, созданном на базе Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина и осуществляющим разработку и проведение независимой правовой экспертизы нормативно-правовых актов, в том числе административных регламентов и правоприменительной практики;

– проведение антикоррупционной экспертизы ряда проектов нормативных правовых актов.

Структура и объем работы позволяют рассмотреть теоретические и практические аспекты исследования, что обусловлено необходимостью всестороннего анализа избранной проблематики, и состоит из введения, трех глав, состоящих из 6 параграфов, заключения и библиографического списка насчитывающего около трехсот наименований.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы, ее актуальность, определяются научная проблема, цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, показывается научная новизна работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертации.

Глава первая **«Теоретико-правовая характеристика полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности»** посвящена характеристике основ административно-правового статуса и объема полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности.

В первом параграфе *«Административно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации»* дается определение «государственного управления», через призму которого исследуется деятельность федеральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений по организации системы, структуры и процесса государственного управления и регулирования всех областей, отраслей и сфер жизнедеятельности гражданского общества, в том числе и сферы обеспечения национальной безопасности.

Указывается, что государственное управление (независимо от того, в широком и узком смысле оно рассматривается в науке административного права) выступает гарантом и защитой безопасности личности, общества и государства, а кроме того, представляет собой административно-политическую деятельность российского государства, осуществляемую органами исполнительной власти.

С учетом избранной тематики, рассмотрены вопросы, связанные с деятельностью федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, с учетом объема полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с нормативным правовым регулированием в Российской Федерации.

Кроме того, в качестве самостоятельного направления исследования проводится анализ деятельности органов исполнительной власти, которые действуют «не обособлено друг от друга, а обеспечивают эффективность отправления функций государства и, прежде всего, защиту прав человека, во взаимодействии», согласно законодательно закрепленной их системе и структуре.

Обозначены ряд проблемных вопросов, возникающих в процессе осуществления государством управленческой функции по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, а именно:

- необходимость не только формирования государственной политики и объективного теоретико-правового регулирования в сфере деятельности, но и координации деятельности всех федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении национальной безопасности России;

- объективность правового регулирования механизма обеспечения национальной безопасности;
- совершенствование системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- формирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при устранении угроз национальной безопасности и их источников (причин);
- обеспечение своевременного и соответствующего реагирования государственных органов на угрозы национальной безопасности;
- распределение компетенции в сфере обеспечения безопасности между органами обеспечения национальной безопасности и федеральными органами исполнительной власти, а также унификации деятельности Совета безопасности;
- развитие межгосударственного сотрудничества в борьбе с международным терроризмом, организованной преступностью и другими угрозами национальной безопасности.

Данные функции реализуются через институт президентства, а также при непосредственном осуществлении полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти, а также при осуществлении государственного контроля (надзора). Каждый из перечисленных институтов имеет свою «нишу» в системе обеспечения национальной безопасности.

Автором сделан вывод о том, что система функций федеральных органов исполнительной власти включает в себя следующие положения:

– к основным функциям следует отнести: исполнительскую и управленческую;

К вспомогательным:

– нормотворческую, юрисдикционную, контрольную, надзорную.

В обоснование сформулированной позиции высказывается следующее: функции федеральных органов исполнительной власти, есть содержательная характеристика управленческих действий, которые может, должен и обязан осуществлять соответствующий орган для достижения стоящих перед ним целей и задач, чем конкретно он должен заниматься.

Система органов исполнительной власти построена на основе их структурной и функциональной соподчиненности. Взаимодействие всех звеньев является важнейшей системной характеристикой¹.

В качестве вывода сформулирована позиция, что составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, являются федеральные органы исполнительной власти, которые в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру. При этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом и в частности осуществляющие обеспечение национальной безопасности. Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляющего согласно статье 110 исполнительную власть Российской Федерации, а

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 16; Тихомиров Ю.А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. 1993. № 3. С. 3; Тихомиров Ю.А. Право и процесс. М., 2006. С. 243.

кроме того устанавливает состав Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные подразделения (часть 1 статьи 78 Конституции РФ)». Следовательно, под административно-правовым статусом федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности следует понимать определенный фиксированный уровень (ступень) развития правового положения, достижение которого влечет его существенные позитивные изменения, направленные на обеспечение состояния защищенности личности, общества, государства.

При этом, взаимодействие в рамках административно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти выступает, как самостоятельный структурный элемент определяющий направление исполнения государственной функции.

Второй параграф *«Полномочия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности»*, где применительно к таким дефинициям, как «полномочия» и «компетенция», обосновывается необходимость их использования во взаимосвязи и взаимозависимости, а также с учетом отношения к содержательной составляющей понятия «административно-правовой статус». Например, компетенция (ведение, способность, принадлежность по праву) является составной частью административно-правового статуса органа государственной власти. Она состоит из двух элементов: властных полномочий (прав и обязанностей, связанных с осуществлением власти, участвующих в управленческих отношениях, в том числе и право на издание определенных актов); подведомственности, правового закрепления круга объектов, дел, предметов ведения, на которые распространяются властные полномочия. Следовательно, термин «полномочия» используется для характеристики прав и обязанностей исполнительного органа, направленных на выполнение его задач и функций или в более широком значении для обозначения всей совокупности правовых возможностей государства оказывать воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения и стимулирования развития.

Следует отметить, что деятельность федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении национальной безопасности, напрямую зависит от правовой регламентации их правового статуса, под которым понимается совокупность правовых характеристик, указывающих на местоположение органа в механизме обеспечения национальной безопасности.

Вышесказанное позволяет убедиться в том, что исполнительная власть обладает совокупностью полномочий, осуществляемых специально создаваемыми государственными органами для обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, в данном параграфе проведен анализ полномочий по взаимодействию, которые определены на законодательном уровне, относительно отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, например, согласно статьи 15 Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» устанавливает, что соответствующие органы (ФСБ) осуществляют свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности. Кроме того, органы ФСБ могут использовать возможность других сил обеспечения безопасности Российской Федерации в установленном федеральными законами порядке, при этом государственные

органы, а также предприятия, учреждения и организации обязаны оказывать содействие органам ФСБ в осуществлении ими возложенных на них обязанностей. Федеральным законом «О внешней разведке» установлены принципы и формы взаимодействия данных органов как между собой, так и с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрразведывательную деятельность; с органами государственной охраны Российской Федерации; с предприятиями, учреждениями и организациями Российской Федерации, которые осуществляется на основе соглашений; совместных нормативных актов; договоров, в том числе договоров межведомственного характера; оно определяется как правами и полномочиями этих органов, так и законодательством Российской Федерации.

Соответствующие положения о взаимодействии закреплены на законодательном уровне и для других государственных органов, отнесенных к системе обеспечения безопасности России, но в настоящее время, в рамках административной реформы, все большее внимание уделяется не договорам или соглашениям, а непосредственно административным регламентам взаимодействия.

Определены органы исполнительной власти Российской Федерации, деятельность которых связана с интересами национальной безопасности, которые разделены на несколько групп:

- 1) специально созданные для обеспечения национальной безопасности;
- 2) для которых обеспечение национальной безопасности является одним из направлений деятельности, наряду с другими государственными функциями;
- 3) задачей которых является своевременное выявление и устранение внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны в определенных сферах жизнедеятельности;
- 4) другие органы, обеспечивающие отдельные вопросы безопасности.

К первой группе относится Совет Безопасности России, который 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. Регламентирует его деятельность глава 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»¹, где определяется статус, состав, порядок формирования, основные задачи и функции, а также Положение «О Совете Безопасности РФ»². Совет Безопасности РФ образует постоянные межведомственные комиссии, которые создаются на функциональной или региональной основе и непосредственно взаимодействуют между собой для достижения поставленных целей, осуществляя подготовку предложений и рекомендаций Совету Безопасности по основным направлениям государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества, государства, способствует координации деятельности федеральных

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. № 295. 29 дек. 2010.

² Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. (ред. от 21 октября 2008 г.) «Об утверждении положений о Совете Безопасности РФ и аппарате Совета Безопасности РФ, а также об изменении и признании утратившим силу» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392; СЗ РФ. 2008. № 43. Ст. 4919.

органов исполнительной власти субъектов РФ по выполнению его решений, федеральных целевых программ.

Ко второй группе можно опосредованно отнести Президента Российской Федерации, так как, защита национальной безопасности страны является одной из его функций, как главы государства, гаранта Конституции России¹. Кроме того, Президент России руководит в пределах конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности, санкционирует действия по ее обеспечению, в соответствии с законодательством формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности РФ.

Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов, формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в сфере национальной безопасности. Правительство России, как уже отмечалось, осуществляет деятельность на основании Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ².

Третья группа является самой многочисленной. В нее входят федеральные органы исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законов, решений Президента РФ и Правительства РФ в области национальной безопасности, в пределах своей компетенции, разрабатывающие нормативные правовые акты в этой области:

1. Составной частью сил обеспечения безопасности РФ является органы Федеральной службы безопасности³, осуществляющих деятельность по следующим направлениям: проведение мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию шпионажа, террористической деятельности, коррупции, деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя РФ, направленной на нанесение ущерба безопасности страны. В частности, Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), есть единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации⁴, по разработке и осуществлению во взаимодействии с другими государственными органами установленных законодательством мер. ФСБ России для выполнения задач, возложенных на органы безопасности, и обеспечения их деятельности создает в установленном порядке структурные подразделения ФСБ России, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы, другие органы безопасности, подразделения и организации, необходимые для реализации задач, возложенных федеральным законодательством на органы безопасности, центры специальной подготовки, авиационные подразделения, а также подразделения специального назначения, при этом сформулированы такие задачи, как например: координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7. 21 янв.; Парламентская газета. 2009. № 4. 23–29 янв.

² Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 22 июля 2010 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; СЗ РФ. 2010. №30. Ст. 3984.

³ Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 14 мая 2010 г.) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №33. Ст. 3254; СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2435.

⁴ Федеральный закон от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4207.

по обеспечению собственной безопасности; организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти; организация в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации добывания и обработки разведывательной информации; организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала.

2. Органами государственной власти, которые обеспечивают безопасность личности, общества, государства выступают органы внешней разведки, среди которых центральное место занимает Служба внешней разведки РФ¹.

3. Министерство иностранных дел осуществляет государственное управление в области отношений России с иностранными государствами и международными организациями. Одними из основных его задач является обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета безопасности, территориальной целостности, других интересов РФ на международной арене, реализация внешнеполитического курса России разработка общей стратегии внешней политики².

4. Министерство юстиции проводит экспертизу нормативных актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ, федеральным законам; представляет в Правительство РФ предложения об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в случае их несоответствия Конституции РФ, международным договорам РФ, федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ³.

5. Министерство внутренних дел осуществляет меры по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом оружия, участвует в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, контрабандой, обеспечению безопасности России организации ее территориальной обороны в обеспечении правового режима чрезвычайного и военного положения. Так, основными задачами МВД России являются: разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности; совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и

¹ Федеральный закон от 10 января 1996 г. (ред. от 14 января 2007 г.) «О внешней разведке» // СЗ РФ. 1996. № 43. Ст.143; СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 934.

² Указ Президента РФ от 11 июня 2004 г. № 865 (ред. от 09 июля 2010 г.) «Вопросы Министерства иностранных дел РФ» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст.2880; СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3906.

³ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 05 мая 2010 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 2300.

гражданина; организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений; обеспечение охраны общественного порядка; обеспечение безопасности дорожного движения; организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия; организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций; управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности¹.

6. Министерство обороны проводит государственную политику в области обороны, путем: организации и осуществлении мероприятий по обеспечению оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил в целях предотвращения и отражения агрессии, направленной против России, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территорий РФ². Основными задачами Минобороны России являются: выработка и проведение государственной политики в области обороны; нормативно-правовое регулирование в области обороны; нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований; координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти³.

7. Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет координацию деятельности и взаимодействия компонентов военной организации при решении задач обеспечения обороны страны и безопасности государства в области гражданской обороны и ликвидации чрезвычайных ситуаций⁴.

8. Федеральная таможенная служба обеспечивает в пределах своей компетенции экономическую безопасность России, защищает ее экономические интересы, обеспечивает участие таможенных органов в осуществлении мер по защите государственной безопасности, охране общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, оказывает содействие другим органам в борьбе с международным терроризмом⁵.

9. Базовыми вопросами Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков России являются: обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов

¹ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 (ред. от 14 мая 2010 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. № 154. 21 июля. 2004; СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2435.

² Федеральный закон от 06 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (ред. от 25 ноября 2009 г.) «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711; СЗ РФ. № 48. Ст. 5717.

³ Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (ред. от 26 июля 2010 г.) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538; СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4530.

⁴ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 (ред. от 14 мая 2010 г.) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882; СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2435.

⁵ Указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 (ред. от 24 сентября 2007 г.) «Вопросы Федеральной таможенной службы» // СЗ РФ. – 2006. – № 20. – Ст. 2162; СЗ РФ. – 2007. – № 40. – Ст. 4717.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту¹.

К четвертой группе относятся профильные комитеты Федерального Собрания РФ, занимающиеся вопросами национальной безопасности. На основании часть 3 Статьи 101 Конституции РФ его палатами образованы комитеты по безопасности (Государственная Дума) и по вопросам безопасности и обороны (Совет Федерации). Рассмотрением различных аспектов национальной безопасности занимаются и другие комитеты парламента.

В качестве вывода сформулирована позиция, о необходимости комплексного решения методологических, институциональных и инструментальных проблем взаимодействия органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, связанных с систематизацией общего и специального нормативного материала, административно-процедурных форм деятельности, со специализацией административно-правовых конструкций, с определением статуса, значения и системы административно-правовых институтов.

Во второй главе – **«Концептуальные основы и особенности обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации»** дается содержательная характеристика научно-теоретическим аспектам национальной безопасности Российской Федерации, с учетом особенностей нормативного правового регулирования вопросов ее обеспечения.

В первом параграфе *«Национальная безопасность в Российской Федерации: понятия, виды»* исследовались научные концепции представителей науки, относительно дефиниции «национальная безопасность» с описанием исторических основ эволюции термина «безопасность»; восприятию национальной безопасности в различных сферах жизнедеятельности (военной, социально-политической, экономической, информационной, экологической); анализа базовых классификаций сформированных по различным основаниям и т.д.

Показывается необходимость определения понятия «безопасность», в виде деятельности уполномоченных лиц, союзов людей, общества и государства по обеспечению безопасности, которая ранее называлась полицейской деятельностью, а содержание этой деятельности в разных странах в различные эпохи вбирало в себя, главным образом, принудительные меры по отношению к личности со стороны государства и общества, что в частности отражено в Федеральном законе от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

Определяется необходимость исследования вопроса о системе национальной безопасности, это совокупность органов управления, сил и средств, законодательных актов, ориентированных на обеспечение безопасности и защиту жизненно важных интересов государства и общества от внешних и внутренних угроз, которую составляют, в том числе:

- субъекты и объекты национальной безопасности;
- органы и силы национальной безопасности;
- методы и средства обеспечения национальной безопасности.

Субъектами соответствующих правоотношений выступают личность, общество и государство, а объектами национальной безопасности называют жизненно важные интересы

¹ Указ Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 (ред. от 14 мая 2010 г.) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3234; СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2435.

личности, общества и государства с учетом того, что они выражают определенные конституционные права.

Особый интерес для изучения избранной тематики представляют органы и силы обеспечения национальной безопасности, к которым относятся: органы законодательной, исполнительной и судебной власти, с учетом осуществления их взаимодействия, как наиболее сложного и ответственного процесса, который выражается в согласовании различных вопросов, а также в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. Кроме того, существенным недостатком, затрудняющим взаимодействие властей по вертикали, является отсутствие федерального закона, закрепляющего механизм проведения согласительных процедур для устранения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В свою очередь, под силами национальной безопасности РФ принято понимать федеральные органы исполнительной власти, обладающие определенными силовыми полномочиями по обеспечению национальной безопасности:

- внешние силы национальной безопасности РФ: вооруженные силы Российской Федерации и все законные формирования, ведущие оперативную работу за рубежом в защиту национальных интересов РФ;

- внутренние силы национальной безопасности РФ: внутренние войска МВД; некоторые подразделения МВД, наделенные исполнительными функциями и реализующие их на основании Указа Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; пограничные войска ФСБ; оперативные и создаваемые в кризисных ситуациях подразделения министерств, и все другие законные вооруженные формирования внутри страны. К внутренним силам национальной безопасности относятся общественные силы безопасности, создаваемые с целью защиты национальных интересов РФ в кризисных ситуациях.

Определены также меры и средства обеспечения национальной безопасности, с учетом включения в их состав вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности.

В результате рассмотренных положений автор соглашается с объективным выводом, что проблемы национальной безопасности в целом и ее составных частей нельзя рассматривать только с точки зрения интересов текущего периода; необходимо их тесно увязывать с потребностями и возможностями перспективного периода. С другой стороны формирование национальной безопасности и ее слагаемых, не может быть застывшим и постоянным по своим подходам и формам, по методам практической реализации. Они всегда должны учитывать реально сложившуюся ситуацию, как в целом, так и в отдельных областях, а также наиболее вероятные тенденции развития. В этой связи формирование политики национальной безопасности в целом и ее слагаемых требует глубокого и абсолютно объективного анализа, как текущего положения, так и условий жизни страны в перспективе¹.

Во втором параграфе «*Нормативно-правовое регулирование национальной безопасности в Российской Федерации*» анализируются качественные характеристики дефиниции «национальная безопасность» с учетом научно-теоретических основ,

¹ Кортунюв С.В. Безопасность в глобальном мире: эволюция российской политики: Дис. ... д-ра полит. наук: М., 2005. С. 176.

исторического подхода и законодательного регулирования, которое рассматривается начиная с Конвенции 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод», и вплоть до введения в действие положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Делается обоснованный вывод о том, что в настоящее время в России активно формируется правовая база для обеспечения национальной безопасности страны, с учетом определения правовых основ, функций, целей и задач Совета Безопасности Российской Федерации. Приняты нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в различных сферах национальной безопасности, например, регулирующие режим чрезвычайного и военного положения, регламентирующие деятельность спецслужб и правоохранительных органов, а также о противодействии коррупции, о борьбе с терроризмом, экстремизмом, легализацией доходов, полученных незаконным путем. Ратифицированы многие международные акты, регулирующие участие России в обеспечении международной безопасности, в том числе Хартия Шанхайской организации сотрудничества; Договор о Таможенном кодексе таможенного союза.

Определено современное состояние российской правовой основы обеспечения национальной безопасности - как состояние системы, находящейся в стадии формирования, главными задачами которой является адекватное реагирование на происходящие экономические и социально-политические изменения в мире и обеспечение необходимого уровня национальной безопасности

В современных условиях весьма актуальным становится проблема совершенствования правового регулирования обеспечения национальной безопасности.

Бесспорным является тот факт, что сравнительный анализ нормативно-правовых актов о безопасности, в частности принятый 28 декабря 2010 г. Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности», и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года выявляет несовпадения.

Автором предпринята попытка систематизировать нормативные правовые акты в области национальной безопасности по различным уровням.

Так, к первому уровню следует отнести различного рода программные документы, которые могут иметь следующие виды: конвенции, стратегии, хартии, концепции, программы, доктрины, стандарты, директивы, положения и другие определенные законодательством виды документов.

Следующий уровень составляет федеральное законодательство Российской Федерации, ее субъектов в области национальной безопасности по каждому из направлений, обозначенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Третий уровень должны составить ведомственные нормативные правовые акты, где особую роль будут играть административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты взаимодействия.

Выходом из создавшегося положения видится в разработке подробного классификатора нормативных правовых актов в данной области и последовательного их принятия.

Делается предположение о необходимости принятия системообразующего нормативного правового акта, который может быть назван Федеральный закон «О национальной безопасности», в основу которого легли бы основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

В результате сделан вывод о присущей современному состоянию нормативно-правового регулирования обеспечения национальной безопасности открытости и доступности нормативных актов, регулирующих различные стороны деятельности в данной сфере, а также декларировании, при фактическом отсутствии правового регулирования вопросов их взаимодействия.

Третья глава **«Проблемы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности»** посвящена изучению вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти относительно.

В первом ее параграфе *«Формы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности»* рассматриваются базисные основы определения форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, соответствующих принципов, существующих проблемных вопросов взаимодействия и как следствие констатируется необходимость разработки административных регламентов взаимодействия, как элемента правового механизма юридической регламентации, ибо они представляют собой важную гарантию, необходимое условие практического действия права, успешного осуществления правового регулирования.

При этом, под формами управления понимается возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, а также во всех сферах государственной и общественной жизни.

В свою очередь, в зависимости от характера полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, а также их правовых последствий, выделяют следующие основные группы форм:

- внешние формы реализации полномочий,
- формы внутриорганизационной работы;
- правовые
- не правовые формы.

В области обеспечения национальной безопасности значимость приобретают и формы, связанные с правоустановлением, правоприменением и правоохраной.

Сформулирована необходимость понимания и правореализации форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности. При этом были рассмотрены не только законодательные основы, но и разнообразные внутриотраслевые инструкции, положения, соглашения, административные регламенты взаимодействия. Рассмотрены в соотношении такие термины, как «взаимодействие» и «координация», где взаимодействие выражается в повышении эффективности взаимодействия органов исполнительной власти при увеличении прозрачности деятельности органов исполнительной власти; организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; межведомственного информационного взаимодействия органов исполнительной власти.

Категория «взаимодействие» определяется как взаимная связь явлений, взаимная поддержка; совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и более субъектов по достижению одной или нескольких общих целей; универсальная система взаимозависимости явлений и процессов, т. е. такое состояние взаимодействующих субъектов, которое характеризуется их непрерывным воздействием друг на друга и

взаимовлиянием. Таким образом, взаимодействие определяется как совместная, систематическая, согласованная деятельность. Например, в целях всестороннего учета интересов народов России и обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти при реализации государственной национальной политики утверждена Концепция государственной национальной политики, где указывается на необходимость укрепления общероссийской государственности и повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации.

В свою очередь «координация» характеризуется, как взаимосвязь, согласование, приведение в соответствие. Считается, что координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации, так как осуществляется именно компетентным органом, обладающим государственно-властными полномочиями.

Несмотря на проецирование дефиниции «координации» относительно «горизонтальной структуры координационной практики, которая тесно переплетается с вертикальной структурой, и служит своего рода ее закономерным дополнением и продолжением», автор считает целесообразным использование термина «взаимодействие».

Среди проблем межотраслевого взаимодействия правового характера указывается на необходимость выделить следующие направления:

- отсутствие четкой правовой регламентации механизма взаимодействия различных субъектов при обеспечении национальной безопасности.

- регулирование вопросов взаимодействия, в том числе и информационного, между различными субъектами, которое либо отсутствует вообще, либо рассредоточено в многочисленных ведомственных нормативно-правовых актах, которые доступны для ознакомления только одному из субъектов, и регулирование данных вопросов имеет односторонний, узконаправленный характер.

Взаимодействие органов исполнительной власти в рамках координирующей структуры может приобретать различные формы, так наиболее предпочтительными следует рассматривать:

- проведение различного рода совещаний по отработке вопросов взаимодействия;
- создание организационных структур по взаимодействию (рабочих групп, штабов, комиссий и др.);
- планирование совместной деятельности, или мероприятий по взаимодействию;
- взаимный обмен информацией;
- разработка и принятие нормативных документов, регулирующих взаимодействие;
- подготовка и проведение совместных оперативно-розыскных и других мероприятий, относящихся к сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- совместные мероприятия по повышению квалификации сотрудников взаимодействующих органов.

Диссертант предлагает понимать под взаимодействием органов обеспечения национальной безопасности России согласование по месту и времени, закрепленную в законодательстве совместную деятельность, направленную на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, 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.

Второй параграф «Совершенствование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности» содержит анализ основных направлений по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности, включая антикоррупционную составляющую.

Указывается, что для повышения эффективности политико-правовых институтов, обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации необходимо решение базовых проблем, например совершенствование национальной безопасности – предполагающее обеспечение эффективной регламентации полномочий федеральных органов исполнительной власти и повышение гарантий защиты прав человека, общества и государства, с учетом формирования системы регламентации деятельности органов исполнительной власти. Где под административным регламентом предлагается понимать нормативный правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций, то есть обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц¹.

Следовательно, административные регламенты должны разрабатываться исходя из требований к их качеству, доступности и прозрачности, на основании соответствующих стандартов и с учетом достижения их максимально возможной эффективности. Под эффективностью следует понимать способность достижения определенных результатов и поставленных целей. Синонимом понятия «эффективность» является термин «действенность». Именно поэтому эффективность (действенность) административных регламентов следует рассматривать как достижение поставленных целей и задач, как фактический позитивный результат, достигаемый с учетом баланса интересов субъектов правоотношений.

Такой подход, думается, может способствовать уяснению проблематики и дает возможность сделать вывод, что административный регламент есть статичная характеристика того или иного вида деятельности, выраженная в четко определенных и последовательно сменяющих друг друга состояниях, оформленных в специальном документе, который должен применяться к конкретному виду правоотношений².

Соответственно, административный регламент есть нормативный правовой акт, закрепляющий требования к реализации административных процедур в рамках компетенции, с учетом единства полномочий органов государственной власти.

Делается вывод об обязательном совершенствовании взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности, которое в современных политических условиях характеризуется новыми требованиями к нормативно-правовому регулированию проблем обеспечения национальной безопасности. При этом, авторская позиция заключается в формировании организационного осуществления стратегии сбалансированного, согласованного взаимодействия органов федеральных органов исполнительной власти и эффективного их функционирования, что

¹ Велиева Д. С., Масленникова Л. Н., Пресняков М. В., Татарина Л. Н., Чаннов С. Е. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2006. С. 94-119.

² Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. С. 187.

можно достигнуть путем изменения совместной деятельности, разрешения юридических коллизий, разногласий, осуществления антикоррупционных мер, что позволит федеральным органам исполнительной власти проводить более гибкую и эффективную политику обеспечения национальной безопасности, путем формирования эффективной регламентации полномочий и процедур взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Обосновывается обязательность перехода на регламентацию взаимодействия путем формирования соответствующих административных регламентов, что находит все большее применение во всех органах исполнительной власти, при формировании следующих основных направлений межотраслевого взаимодействия:

- по поводу документооборота;
- относительно мониторинга и формирования статистики;
- информационного оборота;
- совместного осуществления действий.

Межотраслевое (межведомственное) взаимодействие формирующееся на основе административных регламентов взаимодействия заключенных между как можно большего количества органов при обеспечении национальной безопасности «благоприятным образом повлияет на эффективность предупреждения и разрешения споров о компетенции в процессе управления»¹.

В рамках обеспечения национальной безопасности и формирования регламентации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с учетом достижения наибольшей эффективности совместной деятельности особое внимание было обращено на разработку целостной государственной стратегии противодействия коррупции и осуществление последовательной и скоординированной политики в рассматриваемой сфере, что является одним из их проблемных вопросов реализации национальных интересов России.

При этом проблемы формирования и совершенствования целостной системы антикоррупционного законодательства носят комплексный характер, так как связаны с проблемами компетенции и взаимодействия органов, осуществляющих властные полномочия в сфере противодействия коррупции, в частности на основании Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 и Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Автором делается вывод, о том, что работа в направлении совершенствования устранения и недопущения коллизий в праве ведется, в том числе и путем формирования системного подхода к разработке и введения в действие административных регламентов взаимодействия, но при этом пока сложно говорить о перспективах достижения базовых целей обеспечения национальной безопасности и уровня эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

В **заключении** систематизированы наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования, всю совокупность которых можно рассматривать, как авторскую концепцию исследуемой проблемы.

¹ Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 221.

**По теме диссертационного исследования
опубликованы следующие работы:**

Учебники, учебные пособия, комментарии

1. Сапожникова (Челпаченко) О.А., Филатова А.В. Правовое обеспечение национальной и региональной безопасности. Словарь понятий и терминов. Саратов: Изд-во ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина», 2007. (5/2 п.л.);
2. Сапожникова (Челпаченко) О.А. (в соавт. Велиева Д.С., Капитанец Ю. В., Колоколов А.В., Липатов Э.Г., Плещева М.В., Пресняков М.В., Пустыгин А.Н., Свечникова И.В., Филатова А.В., Чаннов С.Е., Шевчук Г.А.) Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. М.: ГроссМедиа Ферлаг, 2008. 911 с. (57/2 п.л.)

***Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ***

3. Сапожникова (Челпаченко) О.А. Проблемы обеспечения национальной безопасности в государственно-правовой политике России // Вестник Поволжской академии государственной службы, Саратов. 2007. № 12. С. 67-73 (0,7 п.л.);
4. Челпаченко О.А. Коррупционные проявления как угроза национальной безопасности // Современное право, Москва, 2010. № 9. С. 51-54 (0,5 п.л.);
5. Челпаченко О.А. Организационно-правовые проблемы взаимодействия органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Вестник Саратовской государственной академии права, Саратов, 2010. № 5 (75). С. 76-79. (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

6. Сапожникова (Челпаченко) О.А. Соотношение понятий конституционной, национальной и государственной безопасности: правовой аспект // Конституционные чтения. Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина», 2005. Выпуск 6. С. 146-149 (0,3 п.л.);
7. Сапожникова (Челпаченко) О.А. Роль федеральных органов исполнительной власти в рамках обеспечения национальной безопасности (региональный аспект) // Региональное нормотворчество. Аналитический бюллетень. Материалы круглого Всероссийского стола: «Правовая политика субъектов российской Федерации: концепция и проблемы совершенствования». Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. Выпуск 2. С. 214-221 (0,4 п.л.);
8. Сапожникова (Челпаченко) О.А. Направления реализации административной реформы: состояния и перспективы // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2007. № 2. С. 179-181 (0,2 п.л.);
9. Сапожникова (Челпаченко) О.А. Перспективы качественных изменений в сфере правового регулирования национальной безопасности Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2007. №1. С. 214-216 (0,3 п.л.);
10. Челпаченко О.А. Национальная безопасность Российской Федерации в контексте социально-экономического развития // Материалы международной научно-практической конференции посвященной 100-летию Саратовского государственного университета

«Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России». Саратов. Изд-во «Научная книга», 2008. С. 396-401 (0,3 п.л.);

11. *Челтаченко О.А.* Системно-структурный подход к правосубъектности федеральных органов исполнительной власти // Сборник научных трудов «Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия». Саратов: Изд.-во ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина», 2009. С. 18-21 (0,2 п.л.);

12. *Челтаченко О.А.* Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и бизнеса в сфере обеспечения национальной безопасности // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса» / [редкол.: Г.Н. Комкова и др.]; Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. 2009. С. 353-358 (0,3 п.л.);

13. *Челтаченко О.А.* Экономические основы национальной безопасности России относительно осуществления предпринимательской деятельности // Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности: Материалы всероссийской научно-практической конференции (25-26 марта 2010 г.). В 3-х ч. Ч.3. / [редкол.: С.М. Аламова и др.]; Уфа: РИЦ Башкирского государственного университета, 2010. С. 268-274 (0,5 п.л.);

14. *Челтаченко О.А.* (в соавт. *Велиева Д.С., Липатов Э.Г., Пресняков М.В.*) Программа государственного экзамена по государственно-правовой специализации для студентов специальности 030501.65 Юриспруденция. Учебно-методическое пособие. / Под ред. Д.С. Валиевой. Саратов: ПАГС, 2010. С.21-42. (0,1 п.л.)