

МВД России  
Санкт-Петербургский университет

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

Санкт-Петербург  
2021

УДК 342.1  
ББК 67.400  
П 78

**П 78** Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной **России**: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 187 с.

**Авторский коллектив:**

*Грищенко Т. А.* — введ. §3.1, §4.1, §4.2, §5.1, закл.;

*Грипп Э. Х.* — §1.1, 2.2;

*Дрогавцева Е. А.* — §2.3, закл.;

*Ляшенко Т. Т.* - §5.2;

*Патрикеев В. Е.* — §1.2, §1.3, §3.2;

*Тихая Л. С.* — §2.1

ISBN 978-5-91837-488-7

В монографии проведен анализ влияния конституционной реформы на механизмы обеспечения национальной безопасности, в частности новая редакция статьи 79 Конституции Российской Федерации. Исследованы последние изменения в стратегиях безопасности. Изучен международный опыт борьбы с актуальными угрозами, в том числе опыт противодействия Пандемии. Даны рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере национальной безопасности. В монографии раскрыты все основополагающие понятия, определены субъекты и основные механизмы обеспечения национальной безопасности, проведен анализ конституционных гарантий. Монография подготовлена с учетом последних научных, методических разработок, достижений практики в области конституционного права и изменений действующего законодательства Российской Федерации.

Предназначена для курсантов, слушателей и научно-педагогических работников образовательных организаций системы МВД России, а также может быть полезна для всех интересующихся обеспечением национальной безопасности.

**УДК 342.1**  
**ББК 67.400**

**Рецензенты:**

**Казамиров А. И.**, кандидат юридических наук, доцент  
(Уфимский юридический институт МВД России);

**Галда М.В.**, кандидат социологических наук, доцент  
(Ростовский юридический институт МВД России)

ISBN 978-5-91837-488-7

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2021

# СОДЕРЖАНИЕ

|  |     |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ.....  | 4   |
| Глава 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ<br>НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.....   | 9   |
| § 1. Социально-политические предпосылки формирования концептуальных<br>основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности<br>Российской Федерации..... | 9   |
| § 2. Институты государственной власти: место и роль в обеспечении<br>национальной безопасности .....   | 17  |
| § 3. Совет Безопасности Российской Федерации как основной субъект<br>в системе обеспечения национальной безопасности .....   | 31  |
| Глава 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ<br>В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО<br>РЕГУЛИРОВАНИЯ .....  | 47  |
| § 1. Общая характеристика сил и средств обеспечения национальной<br>безопасности России.....   | 47  |
| § 2. Обеспечение национальной безопасности в сфере обороны<br>и военного строительства.....  | 59  |
| § 3. Обеспечение государственной безопасности при регулировании<br>вопросов гражданства в России.....  | 64  |
| Глава 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ<br>НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ<br>СИТУАЦИИ.....   | 75  |
| § 1. Конституционные гарантии обеспечения прав и свобод в особых правовых<br>режимах .....   | 75  |
| § 2. Основы правового обеспечения национальной безопасности<br>при возникновении чрезвычайных ситуаций.....  | 82  |
| Глава 4. ЗАЩИТА И ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ<br>КАК ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ..   | 92  |
| § 1. Государственная граница как объект обеспечения национальной<br>безопасности.....  | 92  |
| § 2. Режим охраны государственной границы .....  | 107 |
| Глава 5. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ<br>ВОПРОСОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.....   | 130 |
| § 1. Проблемы соотношения государственного суверенитета<br>и международного права в контексте новой редакции статьи 79<br>Конституции Российской Федерации .....         | 130 |
| § 2. Обеспечение национальной безопасности с условиях пандемии:<br>международно-правовой анализ.....   | 136 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....   | 156 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....   | 158 |

## ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение национальной безопасности, является необходимостью для любой государственной власти, которая стремится самостоятельно реализовывать свою внутреннюю и внешнюю политику. Среди органов государства, вовлеченных в обеспечение национальной безопасности, полиция занимает особое место, что определяется ее ролью в борьбе с преступностью, обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, миграционного учета, полномочиями в условиях особых правовых режимах и других направлениях безопасности.

Актуальность выбранной темы, в первую очередь обусловлена конституционными реформами, проведенными в 2020 году. Принятие ФКЗ № 1 от 14.03.2020 «О поправке к Конституции и о совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» вызвало массовую дискуссию вокруг новой редакции статьи 79: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Обострила научную дискуссию относительно допустимости ограничения государственного суверенитета актами международного права.

Помимо отечественного дискурса статья 79 подверглась резкой критике со стороны международной общественности, в частности в заключении Венецианской комиссии Совета Европы от 18 июня 2020 года говорится: «Россия является членом Совета Европы и участником европейской Конвенции о правах человека, которая обязывает ее исполнять решения Европейского суда по правам человека». По ее мнению, комиссии, принятие поправки входит в противоречие с обязательствами России как участницы данной конвенции.

В монографии мы постараемся дать объективную оценку новеллы статьи 79 с учетом позиций Конституционного суда России, Европейского суда по правам человека, отечественной правоприменительной практики и конституционных норм ряда зарубежных стран, проследим как конституционные поправки приведут к реформированию федерального законодательства в сфере национальной безопасности, а также проследим трансформацию системы обеспечения национальной безопасности с момента принятия Конституции России по настоящее время.

В 90-е годы, при формировании демократической модели государственности, Россия находилась в сильной зависимости от международного права, что в свою очередь привело к неопределенности в толковании юридической силы Основного закона.

В период зарождения нового демократического государства в среде конституционалистов шла ожесточенная полемика между сторонниками конституционализации международного права и сторонниками интернационализации конституционного права.

Сформировав со временем все базовые демократические институты и обеспечивающие их государственно-правовые механизмы, Российская Федерация стала последовательно отстаивать национальные интересы, в том числе и в правовом поле. К началу XXI века Конституция заняла прочное место в качестве закона, имеющего на территории Российской Федерации высшую юридическую силу, отраслевое законодательство полностью отошло от правовых норм, принятых еще в РСФСР, суды все реже обращались к международным нормам.

Схожие тенденции наблюдались и во внутривластной сфере: последовательная защита федеральных интересов; обеспечение единого государственного суверенитета, закрепленного в статье 4 Конституции; жесткое проведение принципа прямого действия Конституции во всех субъектах Российской Федерации.

Закономерным итогом данного процесса стало принятие Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 07.06.2000<sup>1</sup> поставившее точку в научном дискурсе: «Верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, независимость в международном общении — необходимый качественный признак России как государства, строится на безусловном верховенстве Основного закона».

Данное постановление исходило из идеи безусловного суверенитета России не только во внутренней сфере, но и на международной арене, что не могло, в конце концов, не привести к конфликту между обязательным приоритетом норм международного права и обязательным приоритетом суверенитета Российской Федерации.

Данное противоречие оказывало существенное влияние и на формирование стратегий национальной безопасности. С принятием поправок

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2000.

в Конституцию был окончательно установлен приоритет за государственным суверенитетом и национальными интересами.

Требования по соблюдению законности и минимизации ограничений конституционных прав граждан в служебной деятельности полиции постоянно возрастают. Поэтому изучение проблем обеспечения конституционных прав граждан при обеспечении национальной безопасности сотрудниками органов внутренних дел крайне актуально в современных условиях.

Взаимоотношения органов внутренних дел с гражданами зачастую несут противоречие интересов в своей сути — функция государственного принуждения очень часто вызывает у граждан нарекания и жалобы, возникновение которых в большинстве случаев зависит от неправомерности действий сотрудников полиции при их применении.

Для выполнения профессиональных и должностных обязанностей по обеспечению безопасности граждан и общества в целом действующие нормативно-правовые акты наделили полицейских правами по применению мер государственного принуждения. Законодательство, регламентирующее основания и порядок применения отдельных мер административного принуждения, хотя и вносит определенную точность, но все еще не в состоянии снять все возникающие научные и практические проблемы, в особенности, связанные с обеспечением правовой защиты сотрудников полиции. Кроме того, многообразие жизненных ситуаций, в рамках которых приходится обеспечивать безопасность, не позволяют учесть в федеральных законах все нюансы. И тогда у сотрудника полиции может возникнуть возможность по своему усмотрению трактовать закон, что недопустимо, так как может привести к неправомерным действиям. А согласно конституционным нормам и отраслевым федеральным законам сотрудники полиции за неправомерное причинение вреда несут юридическую ответственность.

Возникает негативная тенденция к тому, что отдельные сотрудники полиции, не понимая четко алгоритма своих действий бездействуют, что приводит к катастрофическим последствиям.

Обратная сторона данной проблемы — низкий уровень социальной ответственности в обществе. Конституция Российской Федерации в ч.3 ст. 55 вводит институт ограничения прав и свобод человека при наличии определенных, предусмотренных Конституцией РФ оснований, которые не вызывают сомнений, так как отражают интересы

большинства, то есть, в данном случае, интерес общий ставится выше интереса частного. Однако большинство граждан не готовы принять данный механизм, что порождает противоречие между государством и индивидом.

Поэтому всесторонне исследование проблем обеспечения национальной безопасности, обеспечивает эффективность управленческой деятельности, функционирования государственно-правовых институтов, незыблемость правопорядка и создает условия для постепенного сокращения и ликвидации правонарушений.

Целью исследования является анализ правовых и организационных аспектов обеспечения национальной безопасности в служебной деятельности сотрудников полиции в условиях неукоснительного соблюдения конституционных гарантий, с учетом концептуальных изменений в сфере конституционного регулирования национальной безопасности.

Цель исследования обусловлена решением определённых задач, среди которых можно выделить следующие:

- определить основополагающие понятия в сфере национальной безопасности, проследить их трансформацию с момента принятия Конституции России в 1993 году до новейшей конституционной реформы;

- дать подробную классификацию основных угроз безопасности, с учетом изменений с стратегии национальной безопасности;

- сформулировать цели, принципы и пределы ограничения национальной безопасности; провести анализ международно-правовых стандартов и российского законодательства в области обеспечения национальной безопасности;

- исследовать общие аспекты национальной безопасности в деятельности полиции, определить допустимые пределы ограничений конституционных прав граждан в рамках обеспечения национальной безопасности;

- провести анализ сил и средств, привлекаемых для обеспечения национальной безопасности в контексте соотношения полномочий с уровнем угроз;

- исследовать последствия Пандемии на трансформацию системы обеспечения национальной безопасности в различных странах.

Написанию данной монографии способствовали многолетние исследования авторов в данной сфере. Научно-исследовательская работа

будет актуальна и востребована для использования в учебном процессе, так как рассматриваемые проблемы соответствует тематическим планам следующих учебных дисциплин:

1. «Конституционное право России» преподается курсантам и слушателям Санкт-Петербургского Университета МВД России по всем специальностям.

2. «Основы теории национальной безопасности» преподается курсантам и слушателям Санкт-Петербургского университета МВД России по специальности 40.05.01 — Правовое обеспечение национальной безопасности.

3. «Организационно правовые основы деятельности полиции» преподается всем категориям обучающихся в институте — факультете профессионального обучения Санкт-Петербургского Университета МВД России.

Так же исследование будет интересно для практических работников правоохранительных органов в чьи обязанности входит непосредственное применение отдельных мер государственного принуждения, влекущее ограничение конституционных прав граждан.

# Глава 1

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

### § 1. Социально-политические предпосылки формирования концептуальных основ конституционно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В настоящее время конкуренция между государствами возрастает, охватывая ценности и модели общественного развития. В данном контексте именно система национальных ценностей, которая находит свое непосредственное выражение в культуре, переходит в разряд основных объектов современной национальной безопасности.

Содержание первой редакции действующей Конституции Российской Федерации, фактически свидетельствует о полном отказе от притязаний на политической карте мира. Исключением стала только необходимость соблюдения международных договоров, обусловленная новым заявленным курсом на соблюдение норм международного права. В Конституции России 1993 года первоначально были невятно выражены основы государственных и общественных ценностей и поэтому обеспечению национальной безопасности было уделено незначительное внимание<sup>1</sup>.

Преамбулы основных законов обычно определяют фундаментальные национальные ценности и приоритеты государственной политики.

В преамбуле Конституции России 1993 года регламентировано:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность

---

<sup>1</sup> Подробнее об анализе Конституции РФ 1993 г. с позиций обеспечения национальных интересов см.: Багдасарян В. Э. Сравнительный конституционный анализ. Конституция РФ как конституция побежденного государства // Либеральная Конституция России 1993 года: проблема смены: матер. науч.-экспертной сессии / Центр научной политической мысли и идеологии, Институт законодательства и нормативно-правовых разработок. Москва: Наука и политика, 2014. С. 14–42.

России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Таким образом, преамбула определяет направление, в соответствии с которым приоритетными ценностями выступают любовь и уважение к Отечеству, ответственность за Родину, сохранение памяти предшествующих поколений. Но в тексте преамбулы ничего не сказано о национальной безопасности, в то время как в основных законах иных государств национальная безопасность выступает в качестве одной из главных и важнейших конституционных идей.

Например, в преамбуле Конституции США 1787 года указано: «Мы, народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного Союза, утверждения правосудия, обеспечения внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству благ свободы, учреждаем и принимаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки»<sup>2</sup>.

Ранее в конституциях СССР и РСФСР закреплялась задача по обеспечению национальной безопасности, перечислялись актуальные для того времени угрозы национальной безопасности. Например, в Разделе первом<sup>3</sup> Конституции СССР 1924 года актуальные угрозы национальной безопасности, послужившие причинами создания СССР, сформулированы следующим образом: «Со времени образова-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 года № 1-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря; Российская газета. — 2020. — 16 марта. — № 55 (8109).

<sup>2</sup> Более подробно см.: Мазаева Е. С. Конституция — база для аргументации доктрины национальной безопасности США // Юридическая техника. 2013. № 7-1. URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>3</sup> Декларация об образовании Союза Советских Социалистических Республик. Принята конференцией полномочных делегаций от РСФСР, УССР, ЗСФСР и БССР 29 декабря 1922 года, утверждена I съездом Советов Союза Советских Социалистических Республик 30 декабря 1922 года // СПС КонсультантПлюс

ния советских республик государства, мира раскололись на два лагеря: лагерь капитализма и лагерь социализма... Разоренные поля, остановившиеся заводы, разрушенные производительные силы и истощенные хозяйственные ресурсы, оставшиеся в наследство от войны, делают недостаточными отдельные усилия отдельных республик по хозяйственному строительству. Восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельном существовании республик. С другой стороны, неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения... Все эти обстоятельства повелительно требуют объединения советских республик в одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов».

В преамбуле Конституции СССР 1977 года было прямое указание на то, что обеспечение безопасности государства входило в перечень основных задач Советского союза. Подтверждением данного тезиса является статья 32 рассматриваемой Конституции СССР, в которой было закреплено, что «государство обеспечивает безопасность и обороноспособность страны, оснащало Вооруженные Силы СССР всем необходимым»<sup>1</sup>.

В современном мире национальная безопасность занимает приоритетное место в основных законах иностранных государств<sup>2</sup>.

Судья Конституционного Суда России Н. С. Бондарь очень точно выражает смысл теории конституционализма, которую необходимо продолжать реализовывать и совершенствовать на всем пути современного правового государства: «Конституционализм — если он является реальным, а не фиктивно-декларативным — представляет собой понятие не только публично-правовое, но и нравственно-этическое. К его анализу невозможно подходить без учета наших, отечественных, а не заимствованных извне нравственных нацио-

---

<sup>1</sup> Конституция (основной закон) СССР. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // СПС КонсультантПлюс. Документ утратил силу.

<sup>2</sup> См., например: Жаглин А. В. Правовое регулирование вопросов обеспечения национальной безопасности в некоторых зарубежных странах // Вестник ВИ МВД России. 2007. № 4. URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

нально-культурных представлений о власти и собственности, свободе и ответственности, о всем том, что составляет глубинные характеристики реального конституционализма»<sup>1</sup>.

Пробелы действующей Конституции России, касающиеся закрепления национальных ценностей и интересов, были восполнены Президентом РФ как гарантом Конституции Российской Федерации в Указе от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее — Стратегия). Кроме того, национальные ценности и интересы прямо отражены в статье 67.1, введение текста которой стало результатом конституционной реформы 2020 года. Несмотря на то, что нормы данной статьи вызвали многочисленные дискуссии в научной сфере (например, о неоднозначной категории «Веры в Бога»), ее значение нельзя принижать. Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу выразил свою позицию. В заключении от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» разъясняет цель появления конституционной нормы «о вере в Бога», содержащейся в статье 67.1 Конституции Российской Федерации, как определенный способ «подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности».

Возвращаясь к положениям Стратегии следует отметить то, что их выполнение обязательно для всех органов государственной власти и местного самоуправления (п. 109 Стратегии).

В пунктах 11 и 78 Стратегии к традиционным российским духовно-нравственным ценностям относятся:

- свобода и независимость России (п. 11);
- гуманизм (п. 11);

---

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Инфра-М, 2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- межнациональный мир и согласие (п. 11);
- единство культур многонационального народа Российской Федерации (п. 11);
- уважение семейных и конфессиональных традиций (п. 11);
- патриотизм (п. 11);
- приоритет духовного над материальным (п. 78);
- защита человеческой жизни (п. 78);
- защита прав и свобод человека (п. 78);
- защита семьи (п. 78);
- созидательный труд (п. 78);
- служение Отечеству (п. 78);
- нормы морали и нравственности (п. 78);
- гуманизм (п. 78);
- милосердие (п. 78);
- справедливость (п. 78);
- взаимопомощь (п. 78);
- коллективизм (п. 78);
- историческое единство народов России (п. 78);
- преемственность истории нашей Родины (п. 78).

Именно данная система ценностей на современном этапе развития России и является основным объектом национальной безопасности, так как конкуренция между государствами из области экономики, политики и вооружений все в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы (п. 13 Стратегии).

Так как Конституции России 1993 г. не в должной мере отражает современные цели развития многонационального народа Российской Федерации, в п. 30 Стратегии устанавливаются следующие национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

- сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Стратегия следующим образом характеризует современное состояние России: В настоящее время создана устойчивая основа для дальнейшего наращивания экономического, политического, военного и духовного потенциалов Российской Федерации, повышения ее роли в формирующемся полицентричном мире (п. 7).

Россия продемонстрировала способность к обеспечению суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защиты прав соотечественников за рубежом. Возросла роль Российской Федерации в решении важнейших международных проблем, урегулировании военных конфликтов, обеспечении стратегической стабильности и верховенства международного права в межгосударственных отношениях (п. 8).

Возрождаются традиционные российские духовно-нравственные ценности. У подрастающего поколения формируется достойное отношение к истории России. Происходит консолидация гражданского общества вокруг общих ценностей, формирующих фундамент государственности, таких как свобода и независимость России, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных и профессиональных традиций, патриотизм (п. 11).

В настоящее время в России идет процесс восстановления осознания населением нравственных конституционных ценностей, содержание которых имеет приоритетное значение. Нельзя не согласиться с Н. А. Филипповой, которая предлагает следующую классификацию конституционных ценностей, объединенных по содержательным признакам: 1) сохранение традиций национальной государственности; 2) традиционная культура, языковая, национальная или этническая идентичность; 3) историческая идентичность; 4) повышение роли норм национального права по отношению к нормам международного права<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Филиппова Н. А. Национальная идентичность в евразийском контексте: особенности российской конституционной реформы 2020 года // Вестник Сургутского государственного университета. 2020 № 2 (28). С. 99–100.

В области международной безопасности Россия сохраняет приверженность использованию прежде всего политических и правовых инструментов, механизмов дипломатии и миротворчества. Применение военной силы для защиты национальных интересов возможно только в том случае, если все принятые меры ненасильственного характера оказались неэффективными (п. 29)<sup>1</sup>.

В данном контексте представляется интересной деятельность ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе), которая обеспечивает коллективную безопасность.

На встрече глав государств и правительств СБСЕ в Хельсинки 9–10 июля 1992 г. был принят пакет решений, предусматривающий создание антикризисных механизмов СБСЕ, включая операции по поддержанию мира.

На первой стадии урегулирования кризисных ситуаций используются механизм мирного разрешения споров, миссии специальных докладчиков и миссии по установке фактов. В случае разрастания конфликта может быть принято решение о проведении операции по поддержанию мира. Такое решение принято Советом министров на основе консенсуса или действующим в качестве его агента Руководителем Совета. Необходимо согласие непосредственно заинтересованных сторон на проведение операции. Операции предполагают посылки групп военных наблюдателей или сил по поддержанию мира. Личный состав представляются отдельные государства-участники. Операции могут проводиться в случае возникновения конфликта как между государствами, так и внутри них. Они не предусматривают принудительных действий и осуществляются в духе беспристрастности.

В настоящее время ОБСЕ осуществляет деятельность, связанную с конфликтами, в следующих форматах:

**Минский процесс:** Ведется работа по поиску мирного решения нагорно-карабахского конфликта с помощью Минской группы (под совместным председательством Франции, Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки) и Личного представителя Действующего председателя ОБСЕ по конфликту, являющемуся предметом рассмотрения на Минской конференции ОБСЕ.

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 1 июля 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Процесс приднестровского урегулирования:** В переговорах в формате «5+2» участвуют стороны конфликта, посредники — Российская Федерация, Украина и ОБСЕ, — а также в качестве наблюдателей Соединенные Штаты Америки и Европейский союз; особо важную роль играют специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ по приднестровскому урегулированию, а также Миссия ОБСЕ в Молдове<sup>1</sup>.

Кроме этого можно отметить **Специальная мониторинговую миссию** ОБСЕ в Украине (СММ), которая была развернута 21 марта 2014 года в соответствии с просьбой правительства Украины к ОБСЕ и консенсусным решением всех 57 государств-участников ОБСЕ. СММ — это невооруженная гражданская миссия, присутствующая на местах 24/7 во всех регионах Украины. Его основными задачами являются беспристрастное и объективное наблюдение и представление докладов о ситуации в Украине, а также содействие диалогу между всеми сторонами кризиса.

Рассматривая сферу международной безопасности России, нельзя не коснуться такой формы международного сотрудничества государств как выдача (экстрадиция) лиц для уголовного преследования или отбывания наказания. При реализации современных процессуальных правил данной формы сотрудничества следует иметь в виду, что их содержание в определенной мере зависит от того, откуда исходит запрос о выдаче и каковы его цели. С учетом этого такие правила подразделяются на две группы:

1) правила, регламентирующие направление запросов о выдаче соответствующими органами иностранных государств лиц для их уголовного преследования в связи с совершенными преступлениями либо для отбывания наказания, назначенного им приговорами российских судов;

2) правила, регламентирующие исполнение запросов, исходящих от компетентных органов иностранных государств, о выдаче лиц, находящихся на территории Российской Федерации, для их уголовного преследования в связи с совершенными преступлениями или для отбывания наказаний, назначенных приговорами судов иностранных государств. Если иностранец, находясь на территории чужого госу-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/ru/conflict-prevention-and-resolution>.

дарства, совершает преступление, то в отношении его выносятся обвинительный приговор и наказание приводится в исполнение.

Согласно практике международного сотрудничества, в сфере уголовного судопроизводства, у такого лица при наличии соответствующих международных договоров или обязательств, даваемых на основе принципа взаимности, может возникнуть право на передачу его для отбывания наказания в то государство, гражданином которого оно является.

Основанием для передачи в целях отбывания наказания из России в иностранное государство либо наоборот может служить лишь судебное решение, вынесенное в соответствии с международным договором Российской Федерации или письменным обязательством, основанным на принципе взаимности, и по результатам рассмотрения (ст. 469 УПК РФ):

- 1) представления федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции;
- 2) обращения осужденного или его представителя;
- 3) обращения компетентного органа иностранного государства.

Постановление о признании и исполнении приговора суда иностранного государства обращается к исполнению в порядке, установленном ст. 393 УПК РФ для обращения к исполнению приговоров и иных решений российских судов.

## **§ 2. Институты государственной власти:**

### **место и роль в обеспечении национальной безопасности**

Государство (и его интересы) в лице его полномочных органов является системообразующим элементом в понимании интереса национального. Государство — это уникальный, исторически сложившийся политический институт, который характеризуется:

- 1) наличием особой группы людей, осуществляющей верховную власть, делегированную ей большинством общества, выполняющей функцию управления общими делами;
- 2) монополией на принуждение в отношении своих граждан в интересах всего общества;
- 3) правом от имени общества определять внутреннюю и внешнюю политику;

4) исключительным правом издания законов, обязательных для всех находящихся на данной территории, а также правом взимания налогов для собственного содержания и других общественных нужд<sup>1</sup>.

Следует, однако, оговориться, что перечисленные характеристики присущи действительно **суверенному** государству. Многие же страны сегодня являются таковыми лишь формально (например, Украина, ряд других стран Восточной Европы). Фактически они давно уже передали часть своего суверенитета более могущественным игрокам мировой геополитики в обмен на разного рода преференции (получателем которых является прежде всего космополитизированный, а иногда при этом и прямо антинациональный правящий класс). В отношении крупнейших европейских государств украинский кризис также заставил усомниться в полноте их суверенитета.

Рассмотрим место и роль институтов государственной власти Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности.

В Конституции Российской Федерации, в Законе Российской Федерации «О безопасности» и подзаконных актах полномочиями в сфере обеспечения национальной безопасности наделены федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Ведущую роль в обеспечении национальной безопасности, несомненно, занимает государство, так как ему принадлежит исключительное право принуждения и право официальной нормотворческой деятельности.

Непосредственными субъектами обеспечения национальной безопасности являются Президент РФ, органы законодательной, исполнительной и судебной власти всех уровней. Охарактеризуем каждый из указанных субъектов.

#### **Президент Российской Федерации.**

Президент РФ играет ключевую роль в механизме обеспечения национальной безопасности, поскольку является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ст. 87 Конституции РФ), главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> См.: Кочетков А. П. Национальное государство в условиях глобализации // Полис. 2014. № 4. С. 70.

При вступлении в должность Президент Российской Федерации клянется уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу (ст. 82 Конституции РФ).

Согласно Конституции РФ, Президент России обладает следующими полномочиями в области обеспечения национальной безопасности:

— принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80).

— назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. «д.1» ст. 83)

— формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом (п. «ж» ст. 83);

— утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 83);

— назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83);

— вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85);

— вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии (ч. 2 ст. 87);

— вправе вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение (ст. 88).

Согласно ст. 8 Федерального закона «О безопасности» Президент Российской Федерации обладает следующими полномочиями в сфере обеспечения безопасности:

1) определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;

2) утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;

3) формирует и возглавляет Совет Безопасности;

4) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

5) в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее — Закон о чрезвычайном положении), вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;

б) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

а) решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

7) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

8) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

При Президенте РФ функционирует Совет Безопасности Российской Федерации, являющийся конституционным совещательным органом, осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета

Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз<sup>1</sup>.

В целях реализации решений Совета Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

Президент РФ также непосредственно руководит внешней политикой государства и представляет Российскую Федерацию в международных отношениях (ч. 3, 4 ст. 80, 86 Конституции РФ). Председатель Правительства за пределами страны представляет только Правительство (ст. 24 Закона о Правительстве), а не государство в целом. Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, в т. ч. и в области обороны, коллективной безопасности, сокращения и ограничения Вооруженных Сил страны, операций по поддержанию мира и международной безопасности. Он подписывает ратификационные грамоты (ст. 86 Конституции), назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83 Конституции РФ).

Одной из самых важных прерогатив Президента РФ является право введения на всей территории страны или отдельных ее местностях чрезвычайного положения (ст. 88 Конституции РФ).

**Законодательная власть, ее место и роль в обеспечении национальной безопасности.**

Законодательная власть в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием РФ, конституционный статус которого регулируется 5 главой Конституции РФ. А также законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, правовой статус которых закрепляется федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. Таким образом, в систему законодательной власти входит Федеральное Собрание

---

<sup>1</sup> См. подроб.: Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (ред. от 28.12.2020) Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> См., например, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020), Устав Санкт-Петербурга, Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральное Собрание РФ включает в себя две палаты — Совет Федерации и Государственную Думу. Представительные органы местного самоуправления также можно отнести к системе законодательного обеспечения национальной безопасности.

Конституционные полномочия Совета Федерации по обеспечению национальной безопасности включают:

— утверждение указа Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения (п. «б», п. «в» ст. 102);

— решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации (п. «г» ст. 102);

— отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в т. ч. подрывающего национальную безопасность (п. «е» ст. 102);

— одобрение федеральных законов, в т. ч. касающихся национальной безопасности (ч. 3 и ч. 4 ст. 105);

— обязательное рассмотрение принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, войны и мира (п. «д», п. «е» ст. 106).

К конституционным полномочиям Государственной Думы по обеспечению национальной безопасности относятся:

— принятие федеральных законов, в т. ч. касающихся национальной безопасности (ч. 1, ч. 2 ст. 105);

— выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности, в т. ч. подрывающего национальную безопасность (п. «з» ст. 103).

Согласно ст. 9 Федерального закона «О безопасности» Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральные законы в области обеспечения безопасности и утверждает указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения. По непонятным причинам в статье не названо такое конституционное право Совета Федерации, как утверждение указа Президента РФ о введении военного положения. Кроме того, проводит консультации по предложенным Президентом РФ кандидатурам

на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Эти положения были включены в текст закона в соответствии с принятыми поправками к Конституции РФ в 2020 году.

Согласно этой же статье, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности.

В настоящее время «действуют» следующие федеральные законы в области безопасности:

— Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;

— Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»;

— Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

— Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

— Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

— Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

— Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;

— Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;

— Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

— Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»;

— Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;

— Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

— Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;

— Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 347-ФЗ «Технический регламент о безопасности низковольтного оборудования»; и др.

Для участия в разработке федеральных законов Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии. Например, в Государственной Думе сформирован Комитет по безопасности и противодействию коррупции<sup>1</sup>. К вопросам ведения Комитета относится предварительное рассмотрение и подготовка к рассмотрению Государственной Думой законопроектов и проектов постановлений палаты по вопросам:

— о статусе и правовом регулировании деятельности министерств, служб, ведающих вопросами в области безопасности;

— обеспечении различных видов безопасности (экономической, ядерной, информационной, пожарной, дорожного движения и т. д.);

— борьбе с угрозами национальной безопасности (организованной, транснациональной преступностью, наркобизнесом, терроризмом, экстремизмом, контрабандой и коррупцией и др.);

— расходах федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной безопасности и правоохранительной деятельности в Российской Федерации; и т. д.

Также в компетенцию Комитета относительно обеспечения национальной безопасности входит:

— участие в обобщении правоприменительной практики деятельности специальных служб в целях прогнозирования и своевременного выявления, и нейтрализации внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;

— участие в разработке правовых основ геополитических интересов Российской Федерации, направленных на укрепление национальной безопасности Российской Федерации (правовые меры противодействия геополитическим устремлениям иностранных государств, которые могут нанести ущерб внутренней и внешней безопасности,

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

национальному достоянию и другим государственным интересам Российской Федерации, включая сферу международных отношений);

— участие в разработке модельных (рекомендательных) законодательных актов для государств-участников Содружества Независимых Государств, ОДКБ в сфере безопасности<sup>1</sup>. В частности, в рамках программы "Парламентский час" 07.02.2021 депутаты зафиксировали наличие вмешательства зарубежных стран при организации незаконных шествий и митингов в городах России<sup>2</sup>.

### **Исполнительная власть, ее место и роль в обеспечении национальной безопасности.**

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

К конституционным полномочиям Правительства РФ по обеспечению национальной безопасности следует отнести осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации, обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (пп. «д», «е», ст. 114 Конституции РФ).

Указанные полномочия нашли свое развитие в новом Федеральном конституционном законе от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Новеллой можно считать положения статьи 12, ч. 1 которой констатирует, что руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. А часть вторая устанавливает: Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвраще-

---

<sup>1</sup> См. подроб.: Положение о Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции (утверждено решением Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции: протокол от 9 февраля 2012 г. № 4. URL:<http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru>. (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции. URL: [http://komitet2-16.km.duma.gov.ru/Novosti\\_Komiteta/item/25292624](http://komitet2-16.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/25292624) (дата обращения: 09.02.2021).

ния чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности..., назначает на должность и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Тем самым законодатель показал неразрывную связь Президента РФ с исполнительной властью.

Правительство Российской Федерации имеет полномочия по обеспечению различных видов безопасности, которые в своей совокупности представляют национальную безопасность, а именно:

— осуществляет меры по защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечению обороны страны и безопасности государства;

— принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства;

— организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой, их обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами;

— принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;

— обеспечивает предоставление социальных гарантий военнослужащим и иным лицам, привлекаемым в соответствии с федеральными законами к обороне страны или обеспечению безопасности государства;

— обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

— участвует в выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

— осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;

— разрабатывает и реализует меры по совершенствованию подготовки кадров для правоохранительных органов, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

— руководит гражданской обороной;

— отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории и др.

Полномочия Правительства РФ в области национальной безопасности расширены и конкретизированы в ст. 10 Федерального закона «О безопасности», согласно которой Правительство РФ:

1) участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;

2) формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию. В частности, распоряжением Правительства РФ от 28 января 2008 г. № 74-р была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2013 годы)»;

3) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет;

4) организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности;

5) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Вопросы обеспечения национальной безопасности отражаются в программных документах Правительства РФ. Так, «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации» говорят об оптимизации расходов на национальную оборону и безопасность как фактор макроэкономической стабильности; повышении безопасности и качества жизни вследствие формирования единой навигационной технологической среды на транспортном комплексе;

развитии прорывных передовых исследований и разработок, фундаментальной науки и реализации прикладных исследовательских программ в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства; актуализации стандартов безопасности в сфере охраны труда; повышении уровня безопасности городского наземного транспорта и составлении планов обеспечения транспортной безопасности и их реализации.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения национальной безопасности в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ.

К органам федеральной исполнительной власти, осуществляющим обеспечение национальной безопасности, следует отнести подразделения:

- Министерства обороны Российской Федерации;
- Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральной службы исполнения наказаний;
- Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации;
- Службы внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральной службы безопасности Российской Федерации;
- Федеральной службы охраны Российской Федерации;
- Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации;
- Федеральной таможенной службы;
- Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор);
- Следственного комитета Российской Федерации и др.

Помимо федеральных органов исполнительной власти субъектами обеспечения национальной безопасности, в пределах своей компетенции, являются также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Им же органы федеральной власти могут делегировать некоторые свои полномочия в сфере обеспечения национальной безопасности.

## **Судебная власть и органы прокуратуры, их место и роль в обеспечении национальной безопасности.**

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральными конституционными законами от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Вышеперечисленные законы не оперируют термином «безопасность», в свою очередь Федеральный закон «О безопасности» не упоминает такой значимый субъект обеспечения национальной безопасности, как судебная система.

В федеральных законах закреплены следующие задачи, стоящие перед судами:

— по защите прав и законных интересов органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций в сфере правоотношений, возникающих при применении законодательства о гостайне, по контролю за обеспечением защиты гостайны в судебных органах (ст. 26, 31 Федерального закона от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»);

— по защите нарушенных прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации как участников гражданских правоотношений, профилактике правонарушений (п. 1 ст. 1, ст. 11, 124 Гражданского кодекса Российской Федерации; ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации);

— по защите лиц и организаций, потерпевших от преступлений (ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации сформулирована как «Назначение уголовного судопроизводства»);

— по защите государства от административных правонарушений (ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

К основным функциям судебной власти относятся правосудие и судебный контроль, к вспомогательным — выступление с законодательной инициативой и обобщение судебной практики<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее о функциях судебной власти см.: Чарыев М. Р. Функции судебной власти // Рос. судья. 2002. № 3. С. 7–12; Чарыев М. Р., Яковлев Л. С. Судебная

Важную роль в механизме реализации и защиты прав и свобод личности играют суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Данные за 2020 год свидетельствуют о том, что государство в условиях эпидемиологических ограничений сумело создать такой механизм, который не ограничил права граждан на судебную защиту, с одной стороны. С другой, можно говорить о повышении доверия граждан к судебной системе. По данным Верховного Суда РФ в 2020 году судами было рассмотрено 38478 тыс. дел, что на 4 млн дел больше, чем в 2019 году. «Наша судебная система показала способность быстро адаптироваться к совершенно новым условиям», — отметил Путин. Он заявил, что в период пандемии свыше 50 % судов в некоторых европейских странах просто не работали<sup>1</sup>.

Важное место в обеспечении соблюдения правового единства государства и его безопасности отводится органам прокуратуры. Прокурорская деятельность — это самостоятельный вид государственной деятельности, который регулируется законодательством Российской Федерации.

В Конституции РФ 1993 г. организации системы органов прокуратуры посвящена ст. 129, включенная в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура».

Роль прокуратуры определяется особенностями ее положения в системе реализации государственной власти в сфере укрепления законности и охраны правопорядка. Главным предназначением органов прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Прокуратура не выделяется в Стратегии как отдельный орган обеспечения национальной безопасности, а в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» безопасность не упоминается как задача прокуратуры, однако в соответствии с п. 45 Стратегии деятельность органов государственного контроля (надзора) является средством обеспечения государственной и общественной безопасности.

---

власть: ее место и роль в обеспечении национальной безопасности // Правовые основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография / Ю. И. Авдеев [и др.]; под ред. проф. А. В. Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 135–142.

<sup>1</sup> [https://vsrf.ru/press\\_center/mass\\_media/29651/](https://vsrf.ru/press_center/mass_media/29651/)

Связь деятельности прокуратуры с обеспечением национальной безопасности осуществляется через категорию «законность».

Законностью в конституционно-правовом понимании следует считать режим реализации конституционной обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

По мнению И. Б. Кардашовой, являющейся одним из современных специалистов сферы обеспечения национальной безопасности в деятельности прокуратуры, — законность является важнейшим обязательным принципом правового государства, без строгого соблюдения которого механизм государства не сможет эффективно осуществлять поставленные перед ним задачи, обеспечивать правовой порядок в обществе. В результате действия законности в обществе складывается правовой порядок, являющийся целью правового регулирования общественных отношений. Ядро законности составляет конституционная законность, которая направляет и организует, а также идеологически обеспечивает правовой режим в масштабах всего государства<sup>1</sup>.

### **§ 3. Совет Безопасности Российской Федерации как основной субъект в системе обеспечения национальной безопасности**

Одной из первейших задач любого государства является обеспечение национальной безопасности. Не исключением является и Российская Федерация. Вопросами обеспечения национальной безопасности занимаются многие субъекты в нашей стране, начиная от органов государственной власти, заканчивая институтами гражданского общества и гражданами Российской Федерации.

Среди органов, обеспечивающих национальную безопасность в России, особое место занимает Совет Безопасности Российской Федерации, который является конституционным совещательным органом, осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета

---

<sup>1</sup> Кардашова И. Б. Факторы, влияющие на деятельность прокуратуры как субъекта обеспечения национальной безопасности // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 2 (28). С. 30.

Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз<sup>1</sup>.

Россия в современном качестве демократического, правового, суверенного, государства — относительно молодое государство. Но, несмотря на это обстоятельство, ныне действующий Совет Безопасности РФ появился не на пустом месте.

26 декабря 1990 г. был принят закон СССР № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» статья 127.3 Основного Закона была дополнена пунктом 9.1: «Президент СССР: ... возглавляет Совет безопасности СССР, на который возлагается выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, экономической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечению стабильности и правового порядка в обществе. Члены Совета безопасности СССР назначаются Президентом СССР с учетом мнения Совета Федерации и по согласованию с Верховным Советом СССР»<sup>2</sup>.

Параллельно с союзными преобразованиями, в РСФСР также происходили процессы изменения государственного строительства. Так, в п.9 ст. 5 Закона РСФСР 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» было закреплено, что Президент РСФСР возглавляет Совет безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определяются законом РСФСР<sup>3</sup>.

Статус конституционного органа Совет Безопасности РСФСР получил после принятия Закона РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

<sup>2</sup> Закон СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464>.

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР», ст. 5 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011228&rdk=&backlink=1>.

и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», которым в статью 121-5 Конституции РСФСР был включён пункт 9, констатирующий, что Президент РСФСР возглавляет Совет безопасности РСФСР, структура, полномочия и порядок формирования которого определяются законом РСФСР<sup>1</sup>.

Уже в июле 1991 года во исполнение Указа Президента РСФСР от 19 июня 1991 года № 9 «О Совете безопасности РСФСР» сформировали Комиссию, основной задачей которой стала разработка предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР<sup>2</sup>.

26 декабря 1991 года Союз Советских Социалистических Республик прекратил своё существование, а Российская Федерация стала правопреемником распавшегося Союза ССР<sup>3</sup>.

В марте 1992 года был принят Закон РФ № 2446-1 «О безопасности», которым закреплялся статус Совета Безопасности РФ<sup>4</sup>.

Совет Безопасности РФ был образован на основании Указа Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547, в статье 1 которого устанавливалась цель образования этого органа: «для обеспечения реализации функций Президента Российской Федерации по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета России, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан»<sup>5</sup>. Согласно положениям Закона РФ «О безопасности», принятым до этого указа, Совет безопасности РФ являлся «конституционным органом, осуществляющим подготов-

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», ст. 121-5 // <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/zakony/183124/>.

<sup>2</sup> Мельников В., Совет Безопасности РФ — правовое становление и развитие // [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_12591955\\_60189340.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_12591955_60189340.pdf).

<sup>3</sup> Конституция РФ 1993 г., ст. 67.1\* // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001?index=23&rangeSize=1>.

<sup>4</sup> Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу), Раздел III // <https://base.garant.ru/10136200/daf75cc17d0d1b8b796480bc59f740b8>.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547 «Об образовании Совета безопасности Российской Федерации» // <https://base.garant.ru/6313931>.

ку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности», предназначен для рассмотрения вопросов внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегических проблем государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка<sup>1</sup>. Первоначально в законе устанавливалась ответственность Совета Безопасности РФ за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз<sup>2</sup>. Принимая во внимание принятие Закона ещё до Конституции РФ 1993 г., указанная на тот момент ответственность Совета безопасности РФ перед высшим органом государственной власти страны (и парламентом на тот момент) не вызывает удивления. Позднее Конституция РФ 1993 г. закрепила в основах конституционного строя принцип разделения власти на исполнительную, законодательную и судебную, вследствие чего норма об ответственности прекратила своё действие, как противоречащая этому принципу.

Согласно Положению о Совете безопасности РФ, утверждённому Указом Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547, на Совет безопасности возлагались следующие основные задачи:

— определение приоритетов жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

— разработка основных направлений стратегии безопасности Российской Федерации и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;

— подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области

---

<sup>1</sup> Закон РФ «О безопасности» от 05.03.1992 № 2446-1 (первоначальная редакция) ст. 13 // <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&n=376&base=LAW&from=77922-0&rnd=3A70BB42ED8DC2805879E3B2C3131CA7#07453914862624051>.

<sup>2</sup> Закон РФ «О безопасности» от 05.03.1992 № 2446-1 (первоначальная редакция) ст. 13 // <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&n=376&base=LAW&from=77922-0&rnd=3A70BB42ED8DC2805879E3B2C3131CA7#07453914862624051>.

обеспечения безопасности, а также по стратегии и мерам сохранения государственной целостности Российской Федерации;

— подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, а также по ликвидации этих последствий;

— подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

— разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти по реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;

— разработка предложений по совершенствованию системы обеспечения безопасности Российской Федерации путем реформирования существующих либо создания новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства, создание постоянно действующей системы обеспечения Президента РФ достоверной, надежной и качественной информацией о состоянии безопасности Российской Федерации и факторах, угрожающих ей<sup>1</sup>.

Совет безопасности РФ должен был:

— рассматривать вопросы внутренней, внешней и военной политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, социальной, оборонной, экологической и иных видов безопасности, прогнозирования и мер предотвращения чрезвычайных ситуаций, преодоления их последствий;

— совместно с Верховным Советом РФ координировать разработку стратегии в области внутренней, внешней и военной политики государства и проводить оценку внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности и выявление их источников;

— осуществлять накопление, анализ и обработку информации о функционировании системы обеспечения безопасности Российской Федерации, выработку рекомендаций по ее совершенствованию, организует разработку федеральных программ в области обеспечения безопасности Российской Федерации, а также оценку их эффективности.

---

<sup>1</sup> Положение о Совете безопасности Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547 (недействующая редакция) // [https://base.garant.ru/5226421/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block\\_1000](https://base.garant.ru/5226421/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block_1000).

Так в Российской Федерации появился Совет Безопасности, как особый государственный орган в системе обеспечения национальной безопасности нашего государства. С тех пор произошло много изменений и геополитических, и внутригосударственных, что обусловило неоднократное изменение редакций уже опоминавшихся в работе указов Президента и законов, а также прекращение действий ряда документов, регулировавших организацию и деятельность Совета Безопасности РФ.

Рассмотрим современное правовое и фактическое положение ныне действующего Совета Безопасности РФ.

В настоящее время организация и деятельность Совета Безопасности РФ регулируется следующими нормативными правовыми актами:

Конституцией РФ 1993 г.;

— Федеральным закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;

— Указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 07.03.2020) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации»;

— Указом Президента РФ от 07.03.2020 № 175 (ред. от 28.12.2020) «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации» (далее — Положение...), «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») и др.

В 2020 году состав и правовой статус Совета Безопасности РФ был реформирован. В настоящее время Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, *осуществляющим содействие главе государства* в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ст. 1 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

Полагаем, что целесообразно вспомнить определение Совета Безопасности РФ из Положения..., утратившего силу в 2020 году. Согласно тому Положению... Совет Безопасности РФ был конституционным совещательным органом, *осуществлявшим подготовку решений Президента РФ* по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и 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.

По нашему мнению, в этой трансформации определения можно отметить несколько обстоятельств. Во-первых, согласно новой формулировке — «содействие», возможная степень свободы в деятельности Совета Безопасности РФ, больше, чем в старой — «подготовка решений». Во-вторых, наблюдается некоторая унификация: определение в большей степени по формулировке приближено к основным понятиям, закреплённым Стратегией национальной безопасности Российской Федерации. В-третьих, в нём авторы документа учли новую редакцию Конституции РФ и закрепили конституционные положения, которые касаются Совета Безопасности РФ и гражданского мира и согласия в стране<sup>1</sup>.

### **Состав Совета Безопасности РФ (СБ).**

Состав Совета Безопасности утверждён Указом Президента РФ от 25 мая 2012 г. № 715. Первоначальный состав Совета Безопасности РФ предусматривал Председателя СБ, Секретаря СБ, Постоянных членов и членов СБ. Но изменения в 2020 году нормативных правовых актов, определяющих статус и состав Совета Безопасности РФ, закрепили в частности новую должность — Заместителя Председателя СБ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ. Преамбула, ч. 2 ст. 80, п. ж ст. 83 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2020 № 15 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

Согласно Положению о Совете Безопасности РФ в состав этого органа входят: Председатель Совета Безопасности РФ, которым по должности является Президент РФ; Заместитель Председателя Совета Безопасности РФ; Секретарь Совета Безопасности РФ; постоянные члены СБ и члены СБ<sup>1</sup>.

Согласно статье 8 Положения... постоянные члены СБ входят в состав Совета Безопасности по должности, при этом Заместитель Председателя СБ и Секретарь СБ входят в число постоянных членов Совета Безопасности<sup>2</sup>.

Весь персональный состав постоянных членов и членов Совета Безопасности назначает и исключает Президент РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности<sup>3</sup>.

Последние изменения коснулись не только количественного состава Совета безопасности, но и правового закрепления ограничений и несовместимости кандидатов в члены СБ, а именно: в составе Совета Безопасности могут быть только граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Кроме того, им запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации<sup>4</sup>.

В этих ограничения чётко прослеживается тенденция обеспечения независимости или уменьшения зависимости выборных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих от иностранного влияния. Стремление государства укомплектовать чиновничий аппарат лицами, которые будут принимать решения во благо Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Статья 7 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Там же. Статья 8.

<sup>3</sup> Там же. Статья 8.

<sup>4</sup> П. 8.2 введен Указом Президента РФ от 28.12.2020 № 819 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

рации и на них нельзя будет воздействовать посредством угрозы лишения капитала в иностранных банках и иностранной недвижимости.

В этой связи с отрицательной точки зрения примечателен случай в истории нашего государства, когда на должность заместителя Секретаря Совета Безопасности РФ назначили Березовского Бориса Абрамовича<sup>1</sup>, который на момент назначения был крупным бизнесменом и имел израильский паспорт<sup>2</sup>.

На март 2021 года в составе Совета Безопасности — (кроме Председателя СБ) 12 Постоянных членов и 18 членов СБ. В числе Постоянных членов, которые входят в состав по должности: Заместитель Председателя СБ (Медведев Д.А.), Секретарь Совета Безопасности (Патрушев Н.П.). Председатель Правительства РФ (Мишустин М.В.), Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ (Матвиенко В.И.), Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Володин В.В.), Руководитель Администрации Президента РФ (Вайно А.Э.), Министр обороны РФ (Шойгу С.К.), директор ФСБ России (Бортников А.В), Министр внутренних дел РФ (Колокольцев В.А.) и др. Как правило — это ключевые фигуры, руководители исполнительной, законодательной власти, силовых структур. Такой представительный состав помогает Президенту оперативно принимать решения по обеспечению всех видов национальной безопасности Российской Федерации.

Членами Совета Безопасности назначены:

— ряд лиц, являющихся федеральными министрами: Зиничев Е. Н. (министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий), Силуанов А. Г. (министр финансов), Чуйченко К. А. (министр юстиции);

— полномочные представители Президента РФ в федеральных округах (Гуцан А. В., Комаров И. А., Меняйло С. И., Устинов В. В., Чайка Ю. Я., Щеголев И. О., Якушев В. В.);

— высшие должностные лица субъектов РФ — Москвы и Санкт-Петербурга (Собянин С. С., Беглов А. Д.);

— руководитель Федеральной таможенной службы (Булавин В. И.);

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента РФ 29.10.1996 № 525-рп // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102043992>.

<sup>2</sup> Делягин М. Березовский как символ и злой гений лихих 90-х // <https://www.kp.ru/best/msk/berezovsky>.

— начальник Генерального штаба Вооруженных Сил РФ — первый заместитель Министра обороны РФ (Герасимов В. В.);

— директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации (Золотов В. В.);

— Генеральный прокурор (Краснов И. В.) и др.

Примечательно, что представители силовых структур есть в числе постоянных членов и членов СБ. Разница в статусе между этими представителями конституционного органа в том, что при принятии решения на заседаниях учитываются голоса постоянных членов СБ. Члены СБ принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса.

### **Порядок работы Совета Безопасности РФ.**

Совет Безопасности, согласно Положению..., осуществляет свою деятельность под руководством Председателя СБ в форме заседаний и совещаний. Круг рассматриваемых вопросов достаточно широкий. Он определяется создавшейся на определённый момент ситуацией, актуальностью возникающих вопросов. Поэтому Совет Безопасности может привлекать к их обсуждению совещательные и консультативные органы при Президенте РФ. Согласно Положению...плановая периодичность заседаний — один раз в квартал, но возможны и внеплановые заседания. Планы утверждаются Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Организацию подготовки заседаний Совета Безопасности и проектов его решений осуществляет Секретарь Совета Безопасности.

Присутствие на заседаниях Совета Безопасности постоянных членов Совета Безопасности и членов Совета Безопасности обязательно. В зависимости от содержания рассматриваемых вопросов к участию в заседаниях Совета Безопасности могут привлекаться другие лица<sup>1</sup>.

Совету Безопасности РФ в его деятельности помогают следующие подразделения:

---

<sup>1</sup> Статья 12 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

— Аппарат Совета Безопасности РФ, который является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ, и осуществляет информационно-аналитическое обеспечение, организационно-техническое обеспечение и документационное обеспечение деятельности Президента РФ, Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности<sup>1</sup>.

— Научный совет при Совете Безопасности РФ, образованный в целях научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности Совета Безопасности, его рабочих органов и аппарата Совета Безопасности<sup>2</sup>.

— Межведомственные комиссии, образуемые в целях реализации задач Советом Безопасности в различных областях государственного управления. В настоящее время сформированы и работают следующие межведомственные комиссии по:

— вопросам создания национальной системы защиты от новых инфекций;

— вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике;

— проблемам Содружества Независимых Государств;

— военной безопасности;

— общественной безопасности;

— безопасности в экономической и социальной сфере;

— информационной безопасности;

— экологической безопасности;

— проблемам стратегического планирования.

Порядок организации и деятельности каждой межведомственной комиссии устанавливается положением, которое утверждается указом Президента РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Положение о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12 октября 2020 года № 620, Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2020 г. № 526, Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590.

Задачи и деятельность в обеспечении национальной безопасности.

В последней редакции Положения...<sup>1</sup> акцентируется внимание на вопросах по поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз, чего не было в предыдущем Положении о Совете Безопасности РФ. В последние годы, учитывая изменения в геополитической ситуации, ухудшение в отношениях с зарубежными государствами, внутривнутриполитические процессы, эти положения были закреплены в Конституции РФ и в Положении о Совете Безопасности.

Задачами Совета Безопасности являются:

а) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

б) формирование государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;

в) прогнозирование, выявление, анализ и оценка внутренних и внешних угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, других внутренних и внешних угроз, выработка мер по их нейтрализации;

г) подготовка Президенту Российской Федерации предложений о:

— мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

— применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;

— введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения;

— реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности;

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 (ред. от 28.12.2020) «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

— утверждению и уточнению стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;

— мерах по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, об охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

д) формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

е) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальных интересов и национальной безопасности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз;

ж) оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности<sup>1</sup>.

Совет Безопасности проводит стратегическую оценку на основе анализа информации о:

— ходе реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности;

— социально-политической и об экономической ситуации в стране;

— соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;

— состоянии правопорядка и законности в стране, об эффективности принимаемых мер по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, противодействию терроризму и экстремизму;

— военной опасности и военной угрозе;

— разработке, производстве и внедрении современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») (ред. от 28.12.2020). Ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и гражданского назначения в целях обеспечения национальной безопасности;

— ходе реализации государственной антинаркотической политики;

— состоянии военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

— состоянии информационной безопасности Российской Федерации и о развитии информационного общества в Российской Федерации;

— деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;

— координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности.

Как правило, обсуждаемые на заседаниях вопросы имеют комплексный характер и затрагивают различные сферы общественных отношений. Так, в марте 2021 года рассматривался вопрос государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности. В рамках этого обсуждения были актуализированы глобальные угрозы в сфере информатизации. Отмечено, что информационно-коммуникационные технологии всё шире используются в террористических и экстремистских целях, в том числе для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников. Впервые обозначены угрозы, связанные с проведением компьютерных атак на информационные ресурсы государств, в том числе на критическую информационную инфраструктуру. Акцентировано внимание на том, что цифровые технологии стали активнее применяться в военно-политической сфере с целью вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Отмечен рост числа преступлений в сфере компьютерной информации. Принимая во внимание эти и другие угрозы, Совет Безопасности подтвердил нацеленность России на активизацию международного сотрудничества, на создание международного правового режима регулирования деятельности государств в информационном пространстве, прежде всего для обеспечения цифрового суверенитета независимых государств и предотвращения межгосударственных конфликтов с использованием информтехнологий. Результатом заседания стало одобрение проекта «Основ государ-

ственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности»<sup>1</sup>.

Как отмечали ранее, кроме заседания формой работы Совета Безопасности может быть и совещание, в рамках которого обсуждаются не менее значимые вопросы обеспечения национальной безопасности. Так, в марте 2021 года Секретарь Совета Безопасности Патрушев в г. Ханты-Мансийске провел совещание по вопросам национальной безопасности в Уральском федеральном округе, на котором отдельное внимание было уделено дополнительным мерам по обеспечению стабильности межнациональных и межконфессиональных отношений. В частности, поставлены задачи по противодействию попыткам Запада, направленных на разрушение российских духовно-нравственных ценностей, фальсификацию истории, разжигание межнациональных конфликтов, продвижение идей сепаратизма и национализма. Рекомендовано повысить эффективность мероприятий, направленных на укрепление единства и духовной общности многонационального народа России. Сделан акцент на формирование в обществе нетерпимости к пропаганде идей националистической исключительности, пресечении попыток культивирования националистической пропаганды<sup>2</sup>.

Для того, чтобы наглядно представить широкий спектр обсуждаемых в рамках заседаний и совещаний вопросов, приведем в качестве примера некоторые из них за последние годы:

— О совершенствовании государственной антинаркотической политики. Президент провёл в режиме видеоконференции заседание Совета Безопасности Российской Федерации. Обсуждался проект Стратегии государственной антинаркотической политики России до 2030 года и меры по его реализации;

— О перспективах развития Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года. Кроме технических вопросов совершенствования и укомплектования современными видами вооружения, обсуждался вопрос повышения престижа военной службы.

---

<sup>1</sup> Заявление Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Николая Патрушева для средств массовой информации по итогам заседания Совета Безопасности Российской Федерации // <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2951/>

<sup>2</sup> В г. Ханты-Мансийске Секретарь Совета Безопасности России Николай Патрушев провел совещание по вопросам национальной безопасности в Уральском федеральном округе // <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2948/>

Было отмечено, что не должно быть сбоев, связанных с индексацией денежного довольствия. Достойные условия жизни и службы — важнейшее, определяющее направление развития всей военной организации государства<sup>1</sup>;

— О приоритетных направлениях и путях совершенствования государственной политики в области космической деятельности;

— О дополнительных мерах по обеспечению энергетической безопасности страны;

— О защите информационной инфраструктуры государства и мерах по её развитию и др.

Подводя итоги главы, представляется целесообразным отметить то, что в Конституции России 1993 года уделено мало внимания вопросам обеспечения национальной безопасности, а также вопросам, касающимся национальных ценностей и интересов России. Это может быть объяснено сложностями построения правового конституционного государства в кризисных условиях, сложившихся в России после распада Советского Союза. Однако данные пробелы были частично восполнены Президентом России в Указе от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Стратегией был закреплен на законодательном уровне перечень духовно-нравственных ценностей, что на вследствие конституционной реформы 2020 года нашло свое отражение в тексте Конституции России, а именно в статье 67.1, в которой сформулированы фундаментальные основы морально-нравственного характера.

К субъектам обеспечения национальной безопасности России относятся Президент Российской Федерации, органы законодательной, исполнительной и судебной власти всех уровней, органы прокуратуры.

Совет Безопасности РФ в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность в России, занимает центральное место, прогнозируя выявляя и конституируя внутренние и внешние угрозы, определяя национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, вырабатывая научно-обоснованные решения по принятию конкретных мер и стратегических документов в обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> О перспективах развития Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 года // <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2688>.

## Глава 2

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### § 1. Общая характеристика сил и средств обеспечения национальной безопасности России

В систему обеспечения национальной безопасности входят силы и средства обеспечения национальной безопасности.

По нашему мнению наиболее понятные и удачные определения системы обеспечения национальной безопасности и её составляющих были даны в Стратегии национальной безопасности до 2020 года<sup>1</sup>, уже утратившей силу в связи с принятием новой Стратегии.

*Силы обеспечения национальной безопасности* — Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

*Средства обеспечения национальной безопасности* — технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

*Вооруженные силы Российской Федерации* (ВС РФ) — государственная военная организация государства, составляющая основу обороны Российской Федерации. Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами,

---

<sup>1</sup> См: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 1 июля 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

федеральными законами и международными договорами Российской Федерации<sup>1</sup>.

*Министерство обороны* — это государственный орган, управляющий вооруженными силами государства. Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации является Президент Российской Федерации. Министр обороны входит в состав Правительства России и подчиняется Президенту России.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций<sup>2</sup>.

Министерство обороны России является органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации.

Основные задачи Министерства обороны России:

1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;

2) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

4) 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;

---

<sup>1</sup> См.: Об обороне: федер. закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015). Раздел 4. Ст. 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Положение о Министерстве обороны Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 21.12.2020). Гл. 1. Ст. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

5.1) координация деятельности войск и воинских формирований по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;

б) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

7) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

8) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

9) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

10) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее — международное военное сотрудничество) и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

*Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации*, руководство которым осуществляет Министр обороны Российской Федерации, является центральным органом военного управления Министерства обороны Российской Федерации (Минобороны России) и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации.

Основными задачами Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации являются:

а) организация управления Вооруженными Силами;

б) организация планирования обороны Российской Федерации;

в) организация разработки предложений по формированию и проведению государственной политики в области обороны, участие в ее проведении;

г) координация действий Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в мирное время при проведении мероприятий стратегического сдерживания;

д) организация планирования и реализация мероприятий по строительству Вооруженных Сил, координация разработки концепций, планов строительства и развития других войск и воинских формирований в интересах обороны;

е) организация перевода в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени, а также обеспечения их мобилизационного развертывания;

ж) организация поддержания Вооруженных Сил в необходимой готовности и контроль этой деятельности, а также контроль за состоянием мобилизационной готовности других войск, воинских и специальных формирований;

з) руководство оперативной и мобилизационной подготовкой Вооруженных Сил, координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских и специальных формирований;

и) организация и проведение мероприятий по стратегическому (оперативному) обеспечению Вооруженных Сил;

к) организация разведывательной деятельности в интересах обороны и в пределах своей компетенции в интересах безопасности Российской Федерации;

л) развитие системы управления Вооруженных Сил и координация развития систем управления других войск, воинских и специальных формирований в интересах обороны;

м) организация связи и автоматизированного управления Вооруженными Силами, определения порядка использования и планирования использования радиочастотного спектра в интересах обороны;

н) планирование и организация проведения организационных мероприятий в Вооруженных Силах, организация и осуществление взаимодействия с другими войсками и воинскими формированиями по вопросам проведения в них указанных мероприятий;

о) организация комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований военнослужащими, проходящими военную службу по призыву;

п) планирование обеспечения Вооруженных Сил основными видами вооружения, военной, специальной техникой и материальными средствами, а также накопления и размещения неприкосновенных запасов этих средств;

с) организация мероприятий по защите государственной тайны в Вооруженных Силах и подведомственных Минобороны России федеральных органах исполнительной власти и организациях и контроль за их реализацией.

В состав вооруженных сил России входят следующие их виды: Сухопутные войска, Военно-космические силы, Военно-Морской флот; отдельные рода войск: Войска Воздушно-космической обороны, Воздушно-десантные войска и Ракетные войска стратегического назначения.

Виды вооруженных сил:

1. *Сухопутные войска (СВ)* предназначены для защиты от агрессии противника на суше, сохранения территориальной целостности и соблюдения национальных интересов России.

В сухопутные войска Российской Федерации в свою очередь входят следующие рода войск:

*Мотострелковые войска (МСВ)* представляют собой мобильную пехоту, организованную в мотострелковые бригады. Основные задачи мотострелковых войск: организация обороны, ведение наступления (контрнаступления), участие совместно с другими родами войск во встречном сражении.

*Танковые войска* — основная ударная сила сухопутных войск. Это высококомобильные и устойчивые к воздействию различных видов поражения войска, предназначенные как для поддержки мотострелковых войск в обороне, так и для осуществления глубоких прорывов обороны противника в наступлении, а также разгрома резервов противника во встречном бою.

*Ракетные войска и артиллерия* — это род войск, осуществляющий огневое и ядерное поражение противника в ходе военных действий. Они состоят из ракетных, артиллерийских, реактивных бригад, а также смешанных артдивизионов. Ракетные войска и артиллерия решают широкий спектр задач, начиная от завоевания огневого превосходства над противником, разрушения оборонительных сооружений и непосредственной поддержки сухопутных войск в наступлении, уничтожения прорвавшегося противника, прикрытия флангов войск, дистанционного минирования в обороне, до организации освещения в ночных или задымления в дневных операциях.

*Войска противовоздушной обороны сухопутных войск* предназначены для защиты сухопутных войск и территории России от средств воздушного нападения противника в наступлении, противоракетной защите в обороне и при встречном бое.

*Разведывательные соединения и воинские части* — специальные войска, цель которых состоит в обеспечении командования информации-

ей о противнике, местности, коммуникациях и других важных условиях, и факторах, способных оказать решающее влияние на проведение операции, для принятия наиболее рациональных решений в условиях возможного столкновения с противником. Разведка осуществляется при ведении любых видов боевых действий: как в обороне, так и в наступлении. Разведывательные действия реализуются несколькими способами. Основными из них являются: фотографирование, подслушивание, перехват радиоэлектронных сообщений, допрос пленных военнослужащих и местных жителей, изучение захваченной техники и документов противника, разведка боем, поиски, засады и вооруженные налеты.

*Инженерные войска* выполняют функцию инженерного обеспечения сухопутных войск в наступлении, обороне и встречном бою. В наступлении и встречном бою эти войска проводят разведку местности, ее разминирование, устранение искусственных и естественных преград на пути наступающих войск. В обороне — сооружают различные оборонительные укрепления, строят жилые объекты и объекты тылового обеспечения.

*Войска радиационной, биологической и химической защиты* осуществляют защиту сухопутных войск от радиационной, биологической и химической опасности в наступлении и обороне.

*Войска связи* призваны обеспечить управление войсками и взаимодействие между различными родами войск.

2. *Военно-космические силы (ВКС)* созданы для защиты от агрессии в воздушно-космическом пространстве страны в мирное время и период оборонительных действий. В то же время наибольшую эффективность они приобретают при ведении наступательных операций. Военно-космические силы могут использовать как обычное, так и ядерное оружие. Они обеспечивают высшие звенья управления достоверной информацией о стартах баллистических ракет и предупреждают о ракетном нападении. Эти войска осуществляют наблюдение за космическими объектами, выявляют угрозы из космоса и при необходимости могут парировать их, осуществляют запуск и управление космическими аппаратами военного и двойного назначения. Кроме того, на спутники возлагаются функции разведки и предупреждения о любых космических угрозах национальной безопасности.

В состав ВКС России входят:

1. Главное командование Воздушно-космических сил России.
2. Военно-воздушные силы.

3. Космические войска.

4. Войска противоздушной обороны и противоракетной обороны.

*Военно-воздушные силы (ВВС) России способны выполнять самые разные задачи. Для этого в их распоряжении находятся:*

1. Дальняя авиация, предназначенная для решения стратегических задач на дальних подступах к границам государства. В настоящее время ведется разработка нового перспективного дальнего бомбардировщика, имеющего малую радиолокационную заметность.

2. Военно-транспортная авиация, обеспечивающая перевозку войск, оружия, боеприпасов, снаряжения, топлива и других военных грузов. Необходима как в наступлении, так и в обороне.

3. Оперативно-тактическая авиация, выполняющая боевые задачи в оперативной глубине.

4. Армейская авиация, занимающаяся поддержкой войск на переднем крае боевых действий.

5. Истребительная авиация, ведущая борьбу с самолетами, вертолетами и ракетами противника.

6. Специальная авиация, осуществляющая радиолокационную разведку и радиоэлектронную борьбу, организующая управление действиями авиации.

7. Разведывательная авиация, выполняющая задачи по воздушной разведке территории или воздушной обстановки.

*Радиотехнические войска осуществляют радиолокационную разведку воздушного пространства в целях обеспечения национальной безопасности.*

*Космические войска решают следующие задачи:*

1. Наблюдение за космическими объектами.

2. Запуск космических аппаратов и управление ими.

3. Использование и поддержание в состоянии готовности спутниковых аппаратов.

*Войска противоздушной обороны (ПВО) и противоракетной обороны (ПРО). В состав военно-космических сил входят зенитные ракетные войска, которые осуществляют защиту наземных объектов и сухопутных войск от ударов с воздуха. Современную российскую зенитную технику представляют комплексы С-400, С-500, «Панцирь С-1». Такие системы, как С-400 и С-500, выполняют функцию противоракетной обороны, поскольку по своим техническим возможностям они могут осуществлять перехват ядерных баллистических ракет противника.*

*Военно-морской флот (ВМФ)* — это вид вооруженных сил, предназначенный для решения боевых задач на морях и океанах. Морской флот выполняет широкий спектр боевых задач. В обороне — осуществляет защиту побережья России от нападений кораблей и десантов противника. В наступательных операциях — должен бороться с морскими судами противника, уничтожать с моря наземные цели, высаживать на побережье морские десанты и прикрывать их корабельным огнем, а также поддерживать действия сухопутных сил.

Военно-морской флот России включает Балтийский, Северный, Тихоокеанский и Черноморский флот, а также Каспийскую флотилию.

В составе Военно-морского флота выделяются:

— *подводный флот* представляет самую мощную часть нашего флота. В обороне он решает задачи по уничтожению надводных и подводных сил противника, срывает попытки высадки морских десантов. В наступлении — способен наносить удары ядерными и обычными ракетами по наземным целям и морским силам врага. На вооружении подводных сил России состоят атомные многоцелевые подводные лодки, атомные ракетные подводные лодки, дизельные малошумные и малозаметные лодки, целью которых является борьба с подводным флотом противника и высадка разведывательных и диверсионных групп;

— *надводный флот* осуществляет защиту берегов страны, ведет борьбу с надводным и подводным флотом противника, прикрывает действия собственных подводных сил, высаживает морские десанты, охраняет морские конвои, демонстрирует мощь и силу российского флота, поддерживает сухопутные войска;

— *морская авиация* — один из наиболее важных родов войск Военно-морского флота. За рубежом она является основной силой ВМФ. В нашей стране пока не в полной мере осознается значение авианосцев в операциях на море, хотя в настоящее время в этом направлении предпринимаются определенные шаги. В России морская авиация выполняет скорее вспомогательную функцию. На нее возлагаются задачи по борьбе с надводным и подводным флотом, крылатыми ракетами и самолетами противника, осуществлению воздушной разведки и наведению на цели основных сил флота.

— *береговые ракетно-артиллерийские войска* используются в основном для обороны побережья от морских сил противника, состоят из мобильных ракетных комплексов и береговой артиллерии;

— *морская пехота* — род войск Военно-морского флота, предназначенный главным образом для проведения (самостоятельно или совместно с сухопутными войсками) морских десантных операций и обороны побережья от морских десантов противника.

*Самостоятельные рода войск.*

*Ракетные войска стратегического назначения* (РВСН) — особый род войск, являющийся главной частью ядерных сил России. Его основу составляют ракеты типа «Тополь М», «Ярс», «Воевода».

*Воздушно-десантные войска* (ВДВ) — род войск, имеющий славную историю и глубокие традиции в России. Функции воздушно-десантных войск разнообразны. С помощью вертикального маневра они должны высаживаться в тылу врага, захватывать важные стратегические объекты, совершать диверсии, перерезать коммуникации, задерживать резервы противника, а в обороне — умело прикрывать фланги сухопутных войск и стойко сражаться, несмотря на тяжелые условия и потери личного состава.

Вооружение и военная техника армии России являются важнейшими средствами обеспечения национальной безопасности.

Большая часть вооружения России — военная техника российского производства. Наша страна способна производить все виды вооружений и военной техники.

Статья 10 Федерального закона «Об обороне» содержит положение о том, что вооруженные силы составляют основу обороноспособности России и являются важнейшим элементом обеспечения ее национальной безопасности. Деятельность вооруженных сил осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Решение об использовании вооруженных сил принимает Президент России на основании постановления Совета Федерации. Согласно военной доктрине России наше государство считает правомерным применить вооруженные силы для отражения вооруженной агрессии против себя и своих союзников, по решению Совета Безопасности ООН для поддержания мира и безопасности. Военная опасность — состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризуемое совокупностью факторов, способных при определенных условиях привести к возникновению военной угрозы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Военная доктрина России: указ Президента РФ от 25.12 2014 № Пр-2976. Гл. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия)* — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — войска национальной гвардии), в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны<sup>1</sup>

Основными задачами Росгвардии являются:

1) выработка и реализация государственной политики в установленных сферах деятельности;

2) нормативно-правовое регулирование в установленных сферах деятельности;

3) организация участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;

4) организация участия войск национальной гвардии в борьбе с терроризмом и экстремизмом, в обеспечении правового режима контртеррористической операции;

5) организация участия войск национальной гвардии в территориальной обороне Российской Федерации;

6) поддержание в необходимой готовности войск национальной гвардии;

7) организация применения войск национальной гвардии в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) осуществление мероприятий по строительству и развитию войск национальной гвардии;

9) осуществление федерального государственного контроля (надзора) за:

— оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

— частной охранной и частной детективной деятельностью в Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

— обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

— деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

10) обеспечение социальной и правовой защиты военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции, федеральных государственных гражданских служащих и работников войск национальной гвардии, граждан, уволенных с военной службы (службы) из войск национальной гвардии, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых возложено на Росгвардию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Войска национальной гвардии Российской Федерации* являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Задачами войск национальной гвардии являются:

1) участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;

2) охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации;

3) участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;

4) участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;

5) участие в территориальной обороне Российской Федерации;

6) оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации;

7) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

8) охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам;

9) обеспечение по решению Президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц.

В отличие от армии, задачей войск национальной гвардии является поддержание конституционного строя и общественного порядка внутри страны (армия призвана оборонять страну от внешнего врага). Однако в случае посягательства на суверенитет государства извне (пограничный вооруженный конфликт, агрессия со стороны другого государства), войска национальной гвардии привлекаются к отражению агрессии совместно с армией под руководством Верховного Главнокомандующего.

Росгвардия для выполнения задач, возложенных на войска национальной гвардии, создает:

- структурные подразделения центрального аппарата Росгвардии;
- территориальные органы Росгвардии;
- воинские части войск национальной гвардии;
- подразделения (органы) войск национальной гвардии, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции;
- организации войск национальной гвардии.

В состав войск национальной гвардии входят:

- органы управления;
- объединения, соединения и воинские части;
- подразделения (органы), в том числе в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции;
- образовательные организации высшего образования и иные организации.

## **§ 2. Обеспечение национальной безопасности в сфере обороны и военного строительства**

Под термином «оборона» понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Оборона организуется и осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Федеральным законом «Об обороне» от 31.05.1996 № 61-ФЗ, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В целях обеспечения обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств; создаются Вооруженные Силы Российской Федерации. К обороне привлекаются войска национальной гвардии Российской Федерации. Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, органы военной прокуратуры, военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования<sup>1</sup>.

Организация обороны включает:

- прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
- разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
- правовое регулирование в области обороны;
- строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;

---

<sup>1</sup> См.: Об обороне: федер. закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 08.12.2020). Раздел 1. Ст. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

— разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;

— планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;

— мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

— создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;

— планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

— оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;

— обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;

— развитие науки в интересах обороны;

— координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны;

— финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;

— другие мероприятия в области обороны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Об обороне: федер. закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 08.12.2020). Раздел 1. Ст. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Необходимо отметить, что вооружение как одно из важнейших средств обеспечения национальной безопасности должно постоянно модернизироваться. Для проверки его качества проводятся специальные государственные испытания. Лучшей проверкой вооружения является его эксплуатация в условиях реальной военной угрозы.

На территории Российской Федерации в настоящее время вооружённых конфликтов нет. Однако действующее законодательство предусматривает возможность использования Вооружённых Сил РФ за пределами территории нашего государства после решения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о возможности такого использования.

Совет Федерации за последнее десятилетие несколько раз давал разрешение на использование Вооружённых Сил РФ: на территории Украины<sup>1</sup>, на территории Сирийской Арабской Республики<sup>2</sup>, на территории Нагорного Карабаха<sup>3</sup>

Но российский воинский контингент принимал участие в военных действиях и испытывал в реальных условиях военную технику только в Сирии. Решение об использовании Вооружённых Сил РФ в Сирии было принято по просьбе Президента Сирийской Арабской Республики и в связи с необходимостью оказания помощи «сирийскому народу в борьбе с международным терроризмом, который развязал против Сирии настоящую войну»<sup>4</sup>. Президент РФ на встрече с Президентом Сирии Б. Асадом также отметил, что Россию беспокоит факт нахождения

---

<sup>1</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 01.03.2014 № 48-СФ «Об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации на территории Украины» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201403010001>.

<sup>2</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.09.2015 № 355-СФ «Об использовании Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201509300043>.

<sup>3</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 ноября 2020 г. № 478-СФ «Об использовании воинского формирования Вооружённых Сил Российской Федерации в Нагорном Карабахе» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011180005>.

<sup>4</sup> См.: Встреча с Президентом Сирии Башаром Асадом // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50533>

на территории Сирии воюющих выходцев из республик бывшего Советского Союза, которых насчитывается около 4 тысяч как минимум, и желание не допустить их получивших боевой опыт и прошедших идеологическую обработку, на территорию России. Следовательно, речь шла о превентивных мерах в вопросах обороны и безопасности Российской Федерации, а также не допущении терроризма на нашей территории.

По словам Министра обороны С. Шойгу, Вооруженные Силы РФ нанесли существенный урон всему международному террористическому подполью. Операция показала способность нашей армии успешно отстаивать национальные интересы, укрепила авторитет России в мире и ее влияние. А военные получили бесценный боевой опыт.

Наши ВКС помогли сирийской армии разгромить террористов, и получили бесценный опыт.

«Военные академии уже используют наработки сил ПВО. Они чуть ли не каждый день отражают попытки нащупать бреши в системе безопасности. Если пять лет назад воздушное пространство Сирии, словно решето, было полным уязвимостей, чем регулярно пользовались все заинтересованные силы. То сегодня территория накрыта надежным куполом российских ПВО. Новейшие системы уже отразили сотни атак и остановили попытки создать напряженность на высоте.

Больше сотни сбитых дронов и десятки реактивных снарядов только за последние два года. В чистом поле наши военные развернули систему из новейших комплексов С-400, «Панцирь-С», «Тор-М2»»<sup>1</sup>.

В мирное время показателем высокого качества средств национальной безопасности может считаться успешная конкуренция с другими странами в области вооружения. Преимуществом российских средств обеспечения безопасности всегда была их повышенная надежность, более доступная, чем у конкурентов цена и высокая эффективность.

Различные информационные системы, позволяющие сделать работу техники более эффективной, — наиболее уязвимое средство обеспечения национальной безопасности. В настоящее время их развитие является первоочередной проблемой. В «мирном исполнении» информационные и коммуникативные технологии могут негативно

---

<sup>1</sup> Сергей Шойгу подвел итоги российской военной операции в Сирии // URL: <https://1tv-ru.turbopages.org/1tv.ru/s/news/2020-09-30/394174-sergey-shoygu-podvel-itogi-rossiyskoy-voennoy-operatsii-v-sirii>

воздействовать на граждан, становиться угрозой духовной и культурной безопасности. В «военном исполнении» — сделать вооруженные силы более точной, мобильной и, в конечном счете, более эффективной силой. Информационные и коммуникационные технологии способствуют улучшению управления и связи между боевыми подразделениями.

На итоговой коллегии Министерства обороны, состоявшейся в 2020 году, Министр обороны РФ отметил ухудшение международной обстановки, в частности в 2020 году расширилась география вызовов для нашей страны, возросла роль военной силы в решении международных проблем.

НАТО рассматривает Россию главной угрозой, наращивает военный потенциал у наших границ.

США начали передислокацию боевых подразделений из Германии в Польшу и страны Балтии.

На 15 %, по сравнению с прошлым годом, возросла интенсивность разведывательных и демонстративных действий американских самолётов и кораблей вблизи российских границ.

Нарращивается передовое присутствие американских кораблей в Арктическом регионе.

Системными стали тренировки НАТО, проводимые одновременно у западных, южных и восточных рубежей России.

Только в августе — сентябре в них участвовало 55 боевых самолётов, включая стратегические бомбардировщики и 12 кораблей — носителей высокоточного оружия<sup>1</sup>.

С учётом этих угроз С. Шойгу доложил о том, что делается в подконтрольном ему ведомстве для обеспечения национальной безопасности:

— готовность ядерной триады, позволяющая гарантированно осуществлять стратегическое сдерживание (в РВСН более 95 % пусковых установок содержатся в постоянной готовности к боевому применению);

— дальняя авиация в 2020 году осуществила 50 полётов стратегических ракетноносцев по установленным маршрутам;

— ракетные подводные атомные крейсера несут плановую боевую службу в назначенных районах Мирового океана;

---

<sup>1</sup> Доклад Министра обороны Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии Министерства обороны // URL: <http://mil.ru/files/files/itogi2020/VS.pdf>

- высокая боевая готовность стратегических ядерных сил;
- перевооружение первого полка на ракетный комплекс с гиперзвуковыми планирующими крылатыми блоками «Авангард»;
- авиационные стратегические ядерные силы пополнились пятью модернизированными ракетоносцами Ту-95МС;
- в состав ВМФ был принят головной атомный подводный крейсер проекта «Борей-А» «Князь Владимир», вооружённый баллистическими ракетами «Булава» с современным комплексом средств преодоления противоракетной обороны и многое другое, что в своей совокупности является сдерживающим фактором от развязывания военных действий в отношении России.

### **§ 3. Обеспечение государственной безопасности при регулировании вопросов гражданства в России**

Одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является урегулирование проблем в сфере миграции. Важнейшим элементом в данной области является осуществление проверки лиц, имеющих намерение приобрести российское гражданство, компетентными органами с целью недопущения возможности возникновения ситуаций, создающих реальную или потенциальную угрозу основам конституционного строя России.

С одной стороны, миграционную ситуацию в Российской Федерации в настоящее время характеризуют в качестве стабильной, так как количество иностранных граждан (лиц без гражданства), осуществивших постановку на миграционный учет, увеличивается с каждым годом, что свидетельствует о сокращении лиц, пребывающих нелегально на территории России<sup>1</sup>. С другой стороны, учитывая значительное сокращение срока рассмотрения заявления о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке<sup>2</sup>, а также упразднение ряда ключевых требований, необходимых для облегченного пути натурализации (отмена условия о необходимости оформления выхода из гражданства государства исхода, а также условия о подтверждении

---

<sup>1</sup> Шурухнова Д. Н. Миграционная амнистия в системе мер миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2019. № 4. С. 3

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 41.5 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 20 марта. № 60.

наличия законного источника средств к существованию)<sup>1</sup>, центральным становится вопрос о качестве проверок, осуществляемых в отношении натурализуемых в Российской Федерации иностранцев (апатридов), а также о способности компетентных органов осуществлять полноценные проверочные мероприятия в установленные законодателем временные рамки. Конечно, нельзя не согласиться с тем, что привлекательность государства оценивается с точки зрения его готовности и возможности включить иностранных граждан (лиц без гражданства), прибывших с целью постоянного проживания, в ряды своих граждан<sup>2</sup>, что применительно к России может способствовать решению демографической проблемы. Но есть и другой аспект, который обусловлен пробелами в «механизме фильтрации», способным обеспечить реальную защиту от угрозы в сфере национальной безопасности Российского государства. Кроме того, в своей первоначальной конституционно-правовой сущности прием в гражданство должен отражать высшую форму признания мигрирующих иностранных граждан (лиц без гражданства)<sup>3</sup>.

В данном контексте не стоит забывать об одной из юридических теорий «ограничения государственного суверенитета» — о теории «мирового гражданства», основной которой является упразднение государственного гражданства вследствие его замены «мировым гражданством», которое предоставляет любому человеку возможность быть самостоятельным и независимым субъектом международного права. Такая идея направлена, прежде всего, на теоретическое обоснование возможности вмешательства во внутренние дела государства со стороны мирового сообщества, а также ориентирована на ликвидацию

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Российская газета. 2020. 28 апреля. № 92 (8146).

<sup>2</sup> Сигарева Е. П. Миграция и гражданство. — М.: Институт социально-политических исследований РАН, 2006. С. 45–46.

<sup>3</sup> Дрогавцева Е. А. Отказ от гражданства иностранного государства как упраздненное условие приема в российское гражданство // Актуальные проблемы науки и практики в исследованиях молодых ученых. Материалы всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 19 ноября 2020 года). Альманах молодых ученых: сборник научных статей. — Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2020. Вып. 2. С. 259.

суверенных прав государства по отношению к собственным гражданам<sup>1</sup>. В силу отмены требования об оформлении выхода из иностранного гражданства для лиц, приобретающих гражданство России, проблема возможности ограничения государственного суверенитета становится актуальной. Не следует забывать и о печальном опыте Европы, который является результатом мягкой миграционной политики в отношении мигрантов. В Россию пребывает большое количество мигрантов, которые не обладают достаточным уровнем правосознания и не намерены интегрироваться в российское общество и культуру<sup>2</sup>, но вместе с тем имеют законные основания для приобретения российского гражданства и выражают соответствующее волеизъявление. Таким образом, решение демографического вопроса не компенсирует возможные опасные последствия для государственного строя и российского гражданского общества в целом.

В качестве основных средств обеспечения государственной безопасности в современной России при регулировании вопросов гражданства выступают основания для отклонения заявлений по вопросам гражданства, а также основания для отмены решения аналогичным вопросам (статья 16 и статья 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»<sup>3</sup>). Причем, первые из них можно охарактеризовать в качестве средств защиты, а вторые как средства восстановления пробелов, возникших на этапе рассмотрения заявлений по вопросам российского гражданства, и повлекших факт необъективного решения.

Конституционный Суд Российской Федерации разъясняет, что объективность решения о гражданстве, принятого на основании изучения уполномоченным государственным органом заявлений по вопросам гражданства, зависит от достоверности информации, содержащейся в данных заявлениях, а также от достоверности представленных доку-

---

<sup>1</sup> Красинский В. В. Защита государственного суверенитета: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. С. 128.

<sup>2</sup> Гусаров И. Р. Актуальные вопросы, связанные с препровождением иностранного гражданина или лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации // Практика исполнительного производства. 2017. № 4. С. 53.

<sup>3</sup> Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 209-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 3 июня. № 22. Ст. 2031; Российская газета. 2020. 15 июля. № 153 (8207).

ментов<sup>1</sup>. Вместе с тем, обязанность по выявлению таких фактов законодателем возложена на полномочные органы, ведающие вопросами гражданства Российской Федерации, которые осуществляют предусмотренные законодательством проверки в тандеме с территориальными органами Федеральной службой безопасности Российской Федерации (п. 6.1. Инструкции об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятии по ним решений<sup>2</sup>). Таким образом, в настоящее время важным представляется проблема соотношения качества проверок при сниженном сроке их осуществления и возрастающего количества обрабатываемых материалов. По нашему мнению, отмена решений по вопросам гражданства должна быть исключительной мерой и количество отмененных решений не должно превышать количество отклоненных заявлений. Только такое соотношение может в дальнейшем выступить в качестве одного из факторов, определяющего результаты положительного влияния реформирования законодательства о гражданстве Российской Федерации.

Следует отметить то, что законодатель в 2020 году в п. 9.1 и п. 53 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации четко регламентировал перечень сведений, умышленное неверное указание которых влечет отклонение или последующую отмену решения по вопросам гражданства. К ним относятся: фамилия, имя, отчество, дата, место рождения, гражданство либо отсутствие гражданства<sup>3</sup>. Иными словами, указание только заведомо ложных

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 2211-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Мехтиева Талеха на нарушение его конституционных прав статьей 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Документ опубликован не был // СПС Консультант-Плюс.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 16 сентября 2019 г. № 623 (ред. от 03.07.2020) «Об утверждении Инструкции об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятии по ним решений» // СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 05 октября 2020 № 606 «О внесении изменений в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября

сведений, имеющих определяющее значение для решения вопроса о приобретении российского гражданства, может являться основанием для отклонения заявления либо отмены решения по вопросам гражданства. Данные изменения несомненно выступают новой гарантией защиты прав, натурализованных либо проходящих процедуру натурализации иностранных граждан (лиц без гражданства).

В то же время законодатель предусматривает в части 4 статьи 35 действующего Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» возможность продления срока рассмотрения заявления по вопросам гражданства Российской Федерации на три месяца с целью необходимости уточнения фактов, свидетельствующих о наличии определенных оснований для отклонения заявлений, относящихся к категории, затрагивающей вопросы государственной безопасности России (пункты «а» — «в», «е» части 1 статьи 16 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: факты участия в террористических актах, в осуществлении экстремистской деятельности; совершение действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и т.д.)<sup>1</sup>. Указанная мера является специфической гарантией обеспечения принципа объективности и всесторонности рассмотрения заявления по вопросам гражданства как в общем, так и в упрощенном порядке.

Рассматривая вопросы обеспечения государственной безопасности при регулировании вопросов гражданства, нельзя не коснуться такой категории как лишение гражданства.

С. А. Авакьян определяет лишение гражданства как меру конституционно-правовой ответственности (конституционно-правовую санкцию), которая выражается в действии государства в лице его компетентного органа, прекращающего своим актом без учета воли гражданина его правовую связь со своим государством<sup>2</sup>.

---

2002 г. № 1325» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. 12 октября. № 41. Ст. 6390.

<sup>1</sup> Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 209-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 3 июня. № 22. Ст. 2031; Российская газета. 2020. 15 июля. № 153 (8207).

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 421.

В XXI веке институт лишения гражданства не является пережитком прошлого и не входит в ряд атрибутов только тоталитарной системы, так как нормы международного права носят рекомендательный характер и запрещают лишь произвольное лишение гражданства<sup>1</sup>. Лишение гражданства допускается в Австрии, Италии, США, Королевстве Таиланд, Социалистической Республике Вьетнам, Эстонской Республике и в других государствах — причем, как денационализация, так и денатурализация. Например, в Таиланде женщина — гражданка Королевства Таиланд, заключившая брак с иностранным гражданином, автоматически лишается своего гражданства (денационализация). Помимо этого, для натурализованных граждан Королевства Таиланд предусмотрено такое основание для лишения гражданства как установление обстоятельств, угрожающих безопасности и интересам государства<sup>2</sup>. В Эстонии нормы о лишении гражданства распространяются только на натурализованных граждан (статья 28 Закона «О гражданстве Эстонской Республики» от 19 января 1995 года<sup>3</sup>).

В Российской Федерации никто не может быть лишен гражданства или права изменить его. Этот один из основополагающих принципов международного права в сфере регулирования вопросов гражданства, находит свое отражение как на самом высоком уровне национального законодательства — в Конституции Российской Федерации, так и в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Мамасхлиси Н. М. Лишение гражданства как конституционно-правовая санкция за совершение преступления террористического характера // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 18-19.

<sup>2</sup> Атнашев В. Р. Международно-правовое регулирование гражданства в странах Юго-Восточной Азии. — СПб.: Изд-во Политехнического ун-та, 2014. С. 46-47.

<sup>3</sup> Закон Эстонской Республики от 19 января 1995 г. «О гражданстве» // Конституция (Основной закон) Эстонской Республики / Закон о гражданстве — Таллинн: Издательство По, 1998.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 года № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Российская газета. 2020. 16 марта. № 55 (8109); Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 209-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 3 июня. № 22. Ст. 2031; Российская газета. 2020. 15 июля. № 153 (8207).

Однако впервые данный принцип был закреплен в качестве общепринятого и обязательного лишь в 1991 году. Рассмотрим исторический аспект эволюции лишения гражданства как элемента института гражданства в России.

В пункте 12 Положения о союзном гражданстве 1924 года в качестве одного из видов (основания) утраты советского гражданства наряду с выходом и оптацией уже было предусмотрено лишение гражданства, а именно: лишение гражданства по приговору суда; лишение гражданства в отношении лиц, выехавших за пределы СССР, которые по требованию соответствующих органов власти не возвратились на территорию Советского Союза; лишение гражданства, которое было осуществлено на основании законодательных актов союзных республик, изданных до 6 июля 1923 года или на основании законодательства СССР,<sup>1</sup> то есть лишенными гражданства признавались те лица, которые были его лишены на основании ранее действующих актов.

В 1938 году был принят Закон «О гражданстве СССР»<sup>2</sup>, который содержал всего 8 статей. В статье 7 были регламентированы основания лишения советского гражданства: 1) по приговору суда (данное основание было отменено Указом Президиума ВС СССР от 19.01.1961<sup>3</sup>); 2) в силу индивидуализированного («особого в каждом случае») Указа Президиума Верховного Совета СССР.

В принятом в 1978 году Законе «О гражданстве СССР» также присутствовали нормы, посвящённые лишению советского гражданства.

---

<sup>1</sup> Положение о союзном гражданстве, утвержденное Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 года // СЗ СССР. 1924. № 23. ст. 202. Документ утратил силу.

<sup>2</sup> Закон СССР от 19 августа 1938 года «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» // Ведомости ВС СССР. 1938. № 11. Документ утратил силу.

<sup>3</sup> Указ Президиума ВС СССР от 19 января 1961 года «Об изменении и признании утратившими силу законодательных актов в связи с Законом СССР от 11 февраля 1957 года «Об отнесении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятия гражданского, уголовного и процессуальных кодексов», Законами СССР от 25 декабря 1958 года об утверждении Основ уголовного законодательства, Основ законодательства о судостроительстве, Основ уголовного судопроизводства, Положения о военных трибуналах и Законами СССР от 25 декабря 1958 года об уголовной ответственности за государственные и за воинские преступления» // Ведомости ВС СССР. 1961. № 4. ст. 35. Документ утратил силу.

Например, в статье 18 данного Закона было регламентировано, что «лишение гражданства СССР может иметь место в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР»<sup>1</sup>. В этой норме можно отчетливо проследить односторонний и властный, санкционированный государством характер такой меры конституционно-правовой ответственности гражданина перед СССР как лишение гражданства. Законодатель определил основания лишения гражданства в качестве открытого перечня, в котором отсутствует конкретизация, одновременно подчеркивая основные цели рассматриваемой конституционно-правовой санкции — поддержание «нерушимого» престижа Советского Союза и обеспечение государственной безопасности. Таким образом, мы наблюдаем тесную взаимосвязь института гражданства и категории национальной (государственной) безопасности. В советский период связь была обеспечена соответствующей мерой ответственности для советских граждан — лишением гражданства в случаях, предусмотренных законодательством.

В переломный для нашего государства период конца 80-х — начала 90-х годов законодательство переходит на путь демократизации. Лишение гражданства как один из элементов института гражданства не упраздняется, но в Законе «О гражданстве СССР» 1990 года, действующем до 6 февраля 1992 года, положения, касающиеся лишения гражданства СССР, подлежат применению только в отношении лиц, проживающих за пределами территории СССР, в случае если они совершили действия, «наносящие существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности СССР» (статья 23)<sup>2</sup>. В Законе теперь четко регламентированы основания утраты в виде лишения советского гражданства: 1) при выявлении факта осуществления трудовой деятельности гражданином СССР в органах государственной власти и управления иностранного государства, включая поступление на военную службу, службу безопасности, в полицию, органы юстиции; 2) при постоянном проживании

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 1 декабря 1978 № 8497-IX «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» // Ведомости ВС СССР, 1978, № 49, ст. 816. Документ утратил силу.

<sup>2</sup> Закон СССР от 23 мая 1990 года № 1518-1 «О гражданстве СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23. ст. 435.

гражданина СССР на территории иностранного государства без постановки на консульский учет при отсутствии уважительных причин. Причем понятие утраты гражданства включало как лишение, так и денатурализацию, так как помимо вышеизложенных было предусмотрено основание утраты гражданства для натурализованных граждан — при выявлении факта представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов, то есть отмена решения по вопросам гражданства, но такая современная конкретная формулировка как «отмена решений по вопросам гражданства» в Законе отсутствовала. В контексте исследования представляет интерес изложение оснований, препятствующих оформлению выхода из советского гражданства. Одним из оснований являлось — противоречие выхода лица из гражданства СССР и интересов государственной безопасности СССР. Таким образом, государственная безопасность имела приоритетное значение в сфере регулирования вопросов гражданства.

Следующим этапом в развитии законодательства о гражданстве в России является принятие первого Закона «О гражданстве Российской Федерации» в 1991 году, ориентированного на международно-правовые стандарты. Лишение гражданства как неотъемлемая часть института советского гражданства исключается из законодательства о гражданстве Российской Федерации. Правовая регламентация однозначного отказа от применения возможности лишения гражданства в качестве государственной санкции нашла свое воплощение в части 2 статьи 1 Закона РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»: никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство<sup>1</sup>. Данный принцип, как уже отмечалось выше, находит свое отражение и в Конституции Российской Федерации, и в действующем Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации».

С данного момента начинается новый этап развития института гражданства в России, обеспечение государственной безопасности в рамках регулирования вопросов российского гражданства, осуществляется методами, не сопряженными с возможностью одностороннего императивного разрыва связи гражданства со стороны государства. Политика государства в полной мере направлена на защиту и обеспечение полноценной реализации прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля. № 30.

Подводя итоги, представляется актуальным, затронуть дискуссионный вопрос о необходимости применения института лишения гражданства в качестве санкционированной государством меры ответственности гражданина как натурализованного, так и приобретшего гражданство в результате филиации в целях обеспечения государственной безопасности. Сразу следует отметить то, что денационализация граждан в России упразднена более 30 лет назад и должна навсегда остаться лишь в статусе негативного исторического опыта. На наш взгляд, в настоящее время национальная безопасность при регулировании вопросов гражданства может быть в достаточной степени обеспечена путем качественного применения оснований для отклонения заявлений по вопросам гражданства и как исключительной меры — оснований для отмены решений по вопросам гражданства. При этом, следует различать лишение гражданства и отмену решения о приеме (восстановлении) в гражданство. Лишение подразумевает прекращение гражданства с момента принятия установленного законом акта компетентного органа, а отмена признает решение по вопросам гражданства «недействительным со дня принятия такого решения»<sup>1</sup>, то есть лицо признается не состоящим в гражданстве Российской Федерации и никогда не имевшим российского гражданства. Отмена решения не относится к основаниям прекращения (утраты) российского гражданства и в полной мере отвечает принципам международного права. Таким образом, возвращение в правовую систему Российской Федерации института лишения гражданства не является целесообразным и не отвечает современным тенденциям развития правового государства и гражданского общества.

По итогам рассмотрения главы можно сформулировать следующие обобщения и выводы.

Силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредоточивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во всех сферах деятельности государства (внутриполитической, экономической, социальной, международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической также в сфере науки и образования, и общественной безопасности).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 209-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 3 июня. № 22. Ст. 2031; Российская газета. 2020. 15 июля. № 153 (8207).

Дестабилизация международной обстановки на современном этапе оказывает влияние на систему обеспечения национальной безопасности в России. Рассмотренные отдельные сферы, в пределах которых вопросы обеспечения государственной безопасности имеют приоритетное значение, претерпели значительные изменения в части нормативно-правового регулирования. В настоящее время важна апробация рассмотренных преобразований с целью их полноценной реализации и выявления возможности дальнейшего совершенствования действующего законодательства, особенно в области регулирования вопросов натурализации в России.

### Глава 3

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

### § 1. Конституционные гарантии обеспечения прав и свобод в особых правовых режимах

Министерство внутренних дел в своей профессиональной деятельности чаще прочих сталкивается с необходимостью применения «особых правовых режимов». Это обстоятельство заставляет нас детально исследовать природу «особых правовых режимов» и допустимые пределы воздействия такого правового режима на конституционные права граждан.

Одной из базовых проблем в определении допустимых пределов ограничения конституционных прав граждан, так и не разрешенной за 25 лет действия российского конституционализма, является толкование ч. 4 ст. 15 Конституции, а именно принципа «приоритета международного права».

Возможность введения «особых правовых режимов» — это суверенное право государства, когда как права человека обеспечены международными гарантиями защиты<sup>1</sup>. Проблемы соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права в условиях чрезвычайной ситуации, это одна из наиболее конституционных дилемм, а в условиях затянувшегося с 2014 года обострения международных отношений еще и крайне актуальная.

В целом, рассматривая с точки зрения международного права, институт «особых правовых режимов» большинство исследователей в частности Винокуров В. А. и Немченко С. Б. отмечают: «В условиях возникновения обстоятельств, создающих существенные угрозы жизни и здоровью граждан, посягающих на суверенитет и целостность государства временное отступление от международных обязательств, а также приостановление некоторых гарантий прав и свобод человека будет оправданным»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Винокуров В. А., Немченко С. Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении. Учебное пособие./ под общ. ред. Э. Н. Чижикова — 2-е изд. перераб. и доп. — СПб.: СПб ун-т ГПС МЧС России, 2018. С. 42.

<sup>2</sup> Там же. С. 56.

Важно подчеркнуть, что в основополагающих международных соглашениях нет классификации «особых режимов», используется только общее понятие — чрезвычайное положение. Данное обстоятельство делает не возможным на уровне международного соглашения, четко определить перечень прав, подлежащих ограничению в конкретном типе «особого правового режима», следовательно, оценка международным сообществом обоснованности тех или иных ограничений конституционных прав в каждом конкретном случае становится по меньшей мере субъективной.

Ряд правоведов не считают данное обстоятельство критичным, так Тарасов А. В. писал: «Тот факт, что международное право не сформировало четкой классификации особых правовых режимов, не может служить поводом для тревоги, поскольку сформированный общепризнанными принципами и нормами стандарт естественных и неотъемлемых прав человека будет обеспечен защитой в чрезвычайных обстоятельствах, не может быть ущемлен или утратить своей ценности»<sup>1</sup>.

Сложно согласиться с данной позицией, поскольку сам по себе международный механизм защиты фундаментальных прав личности, работает только при объективной оценке режимов направленных на ограничение.

В настоящий момент мы может определить базовые положения международных гарантий обеспечения прав человека в особых правовых режимах:

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.). Ратифицирована Российской Федерацией 5 мая 1998 г.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята на римской конференции 4 ноября 1950г. ETS № 005. с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г. в редакции Протокола № 11). Ратифицирована Российской Федерацией 18 марта 1998 г. (протоколы к конвенции № 6, 12, 13, 16 не ратифицированы).

3. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания

---

<sup>1</sup> Тарасов А. В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов В Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич — СПб. 2006 с.6

(принята 26 ноября 1987 г ЕТС № 126 Страсбург с изм. от 04.11.1993)  
Ратифицирована Российской Федерацией 28 марта 1998 г.

4. Конвенция Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» (принята 26.05.1995 в Минске) вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств» от 24.09.1993).

Особенно стоит отметить Конвенцию СНГ именно, она дала толчок к формированию целого комплекса модельных законов, в том числе и в сфере чрезвычайных ситуаций. Кроме того, Конвенция СНГ вобрала в себя все важнейшие положения вышеназванных международных гарантий в части, пределов допустимости «особых правовых режимов», а следом рассмотрим механизмы ограничения прав человека.

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека, закрепляет:

«1. В период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего высшим интересам каждой из Договаривающихся сторон, каждая из них может принять меры в отступление от своих обязательств, принятых по настоящей Конвенции, только в той степени, в какой это требуется серьезностью положения, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву и не влекут за собой дискриминации по признакам, перечисленным в ст.20 настоящей Конвенции.

2. Никакое отступление от оснований пункта 1 настоящей статьи от ст.2 настоящей Конвенции, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от ст.3, пункта 1 ст. 4 и ст. 7 настоящей Конвенции не допускается.

3. Любая Договаривающаяся Сторона, воспользовавшаяся правом отступления от обязательств, ставит в известность депозитария о принятых мерах и причинах их принятия. Она также ставит его в известность, когда такие меры прекратили свое действие и положения Конвенции вновь выполняются в полном объеме».

Анализ выше названных норм позволил нам сформулировать общее правило — введение «особого правового режима» не влечет отмену прав и свобод личности, общие условия временного ограничения прав каждое государство устанавливает самостоятельно посредством «чрезвычайного законодательства». При этом не должен быть нарушен принцип «соразмерности» — меры по ограничению прав не должны превышать степень опасности, обусловленную чрезвычайной ситуацией (ч.1 ст.35 Конвенции СНГ).

Основываясь на общем правиле, определим критерии соблюдения конституционного права при введении «особого правового режима»:

1) для введения «особого правового режима» чрезвычайная ситуация должна представлять непосредственную опасность для жизни и здоровья граждан, самой суверенной государственности, целостности территории;

2) введение чрезвычайного положения — публичное действие, требует официального объявления, включая обоснование причин, потенциальных угроз и сроков вводимых ограничений;

3) ограничения конституционных прав, принимаемые в каждом конкретном случае объявления «особого правового режима», не должны превышать степень опасности ЧС, обязаны соответствовать целевой направленности;

4) запрещено налагать дополнительные ограничения на естественные права;

5) отмена чрезвычайного положения влечет безусловное прекращение ограничений конституционных прав и свобод<sup>1</sup>;

6) введение временных ограничений конституционных прав не должно строиться на критериях, которые могут быть восприняты, как сегрегация или дискриминация. Если гарантии недопустимости дискриминации по признакам пола, расы, социального происхождения в современном обществе можно считать абсолютными, то религиозный аспект по-прежнему вызывает определенные дискуссии, особенно в светских государствах. Вопрос о том имеет ли право государство запрещать какие-либо религиозные течения, как экстремистские остается открытым.

Важно помнить, что факт обращения государства к «дерогации» не приостанавливает действия международных актов, возможность ограничивать права и свободы это не правило, а исключение<sup>2</sup>.

По сути, при принятии решения о правомерности введения «особого правового режима» в рамках ч. 3 ст. 55 Конституции РФ требуется соотнести объем публичных и частных интересов, допустимы

---

<sup>1</sup> Тарасов А. В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов В Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич — СПб. 2006 с.8

<sup>2</sup> Грищенко Т. А., Андрейцо С. Ю. Проблемы обеспечения конституционных прав граждан при применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения: монография. СПб.: СПб ун-т МВД России, 2018. С. 112

только те ограничения, которые необходимы для достижения значимых публичных. Фактически, данный принцип провозглашает примат публичных интересов над личными, что противоречит содержанию ст.2 Конституции РФ.

Конституция РФ не определяет конкретных оснований для введения «особого правового режима», для этой цели принят специальный федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», ст.3 данного ФКЗ предусматривает следующие основания:

–попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Ключевое условие — устранение данных угроз невозможно без применения «особого правового режима».

Важным аспектом реализации института чрезвычайной ситуации является прямое конституционное регулирование пределов ограничения прав и свобод, как относительно сроков, так и относительно объема<sup>1</sup>.

Так согласно статьи 56 Конституции: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод

---

<sup>1</sup> Винокуров В.А. , Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении. Учебное пособие./ под общ. ред. Э. Н. Чижикова — 2-е издание переработанное и дополненное. — СПб.: СПб ун-т ГПС МЧС России, 2018. С. 61.

с указанием пределов и срока их действия... 3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч.1), 24, 28, 34 (ч.1), 40 (ч.1), 46-54 Конституции РФ»<sup>1</sup>.

Сформулируем общие признаки ограничений:

— посредством временного ограничения конституционных прав государственно-правовой механизм обеспечивает защиту публичных, более значимых для государства интересов. Ограничение одних прав являются элементом обеспечения других прав (интересов);

— ограничение конституционных прав и свобод личности одновременно приводят к расширению властных полномочий государственных органов;

— конституционные ограничения прав и свобод человека и гражданина устанавливаются в форме ограничений-запретов.

Ряд исследователей конституционного права критически оценивают действенность гарантий, закрепленных в статье 56. Так Тарасов А. В. отмечал: «Перечисление в ч. 3 ст. 56 прав и свобод неподлежащих ограничению при введении чрезвычайной ситуации не является, само по себе, абсолютной гарантией, о недопустимости каких-либо ограничений можно говорить только после наложения конституционных норм на конкретные общественные отношения и последующего за этим судебного толкования»<sup>2</sup>.

Фактически речь идет о том, что до принятия решения Конституционным судом РФ относительно каждого из прав, перечисленных в статье 56 говорить об их абсолютном значении неуместно. Международные стандарты в этом плане сопоставимы с конституционными гарантиями, так как говорить о реальном их применении можно только после прямой интеграции Конституционным судом.

Такая позиция представляется нам, в сложившихся условиях, обоснованной. При этом, приходится признать, что не все права, перечисленные в 56 статье в решениях Конституционного суда, подтвердили свой «абсолютный характер»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции РФ / под ред. Лазарева В. В. М., 1997. С. 80.

<sup>2</sup> Тарасов А. В. Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов В Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич — СПб. 2006 с.9

<sup>3</sup> Грищенко Т. А., Андрейцо С. Ю. Проблемы обеспечения конституционных прав граждан при применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения. С. 163

Так право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24) в контексте Определения № 274-О от 12 февраля 2019 года «О смысле положений пункта 1 статьи 1521 и пункта 1 статьи 1522 ГК Российской Федерации» получило ограничительное толкование. Указанные статьи ГК определяют порядок и условия сбора, хранения и распространения информации о частной жизни гражданина, включая обнаружение и дальнейшее использование его изображения. Конституционный Суд указал: «по смыслу оспоренных положений допускается обнаружение и использование изображения гражданина без его согласия, когда имеет место публичный интерес».

Право знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24) несколько раз было предметом рассмотрения Конституционного суда, так Определение Конституционного суда № 317-О от 30.09.04. В данном определении на соответствие Конституции были проанализированы нормы налогового кодекса и ряда подзаконных актов, определяющих порядок работы с информацией об имущественном положении граждан. Конституционный суд счел ограниченный режим, как следствие и возможность отказа в предоставлении гражданам информации, обоснованной гарантией на неприкосновенность частной жизни.

Позицию Конституционного суда относительно «абсолютного характера» перечисленных в статье 56 прав не представляется возможным назвать устойчивой. В зависимости от сферы общественных отношений и социально-политической повестки вопрос о допустимости ограничений прав и свобод в условиях введения особых правовых режимов подвергался значительной корреляции. Данный факт, по истечении последнего десятилетия, привел к тому, что действующее законодательство регламентировало механизмы ограничения в условиях чрезвычайного положения целого комплекса прав и свобод, перечень включает в себя личные, политические и экономические, культурные, имущественные и другие права<sup>1</sup>:

- свобода передвижения, выбор места пребывания;
- личная неприкосновенность;
- неприкосновенность жилища;

---

<sup>1</sup> Грищенко Т. А., Андрейцо С. Ю. Проблемы обеспечения конституционных прав граждан при применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения. С. 98.

- право на получение информации и свобода печати;
- непосредственное управление государством;
- объединение граждан;
- неприкосновенность частной собственности;
- свободное распоряжение своими способностями;
- забастовка и иные законные формы социально-политического протеста.

Для большинства перечисленных прав федеральным законодательством уже предусмотрены механизмы ограничения: мобилизация, реквизированное, национализация, комендантский час, конфиденциальность и так далее. При этом статья 56 требует, чтобы весь комплекс ограничений был обоснован интересами защиты конституционного строя, а объем введенных ограничений должен быть соразмерен потенциальным последствиям угрозы.

В данном контексте принцип соответствия ограничений целям должен учитывать ряд условий.

Во-первых, должен быть реализован принцип минимального вмешательства в частную жизнь и соразмерности вводимым ограничениям потенциальной угрозе. Требуется детальный регламент, обосновывающий соотношение устанавливаемых ограничений с целями, закрепленными Конституцией.

Во-вторых, требуется гарант конституционности вводимого режима. Президент РФ, принимая решение о введении чрезвычайного положения, должен нести персональную ответственность (вплоть до импичмента), как субъект, единолично принимающий решение о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения.

В-третьих, необходим расширенный механизм парламентского контроля за конституционностью действий Президента в данной ситуации.

## **§ 2. Основы правового обеспечения национальной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций**

В настоящее время обеспечению национальной безопасности придается особое значение. Это связано с изменениями в политической, экономической, социальной и других сферах. В недавнем прошлом произошло разрушение прежней системы обеспечения безопасности государства, общества и личности, поэтому сегодня важной является задача по созданию новой системы обеспечения безопасности, основанная на новых научных подходах.

Актуальность заявленной проблемы в теоретико-прикладном аспекте обусловлена ее недостаточной разработанностью в отечественной науке. По ряду важных теоретических вопросов серьезно расходятся мнения и оценки. По-разному определяются одни и те же понятия. Это способствует возникновению проблем не только чисто теоретического плана, но и отрицательно сказывается на практической деятельности ОВД.

Не вызывает сомнений, что обеспечение безопасности общенациональных и глобальных интересов, а также прав и свобод каждого гражданина неразрывно связано с их защитой от разных чрезвычайных ситуаций (ЧС). Мировое сообщество и Россия признают подобную защиту приоритетным направлением как внутренней, так и международной политики<sup>1</sup>.

Под обеспечением безопасности объекта следует понимать — реализацию органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов<sup>2</sup>.

Социальная важность обеспечения безопасности находит свое отражение в Конституции Российской Федерации, в которой «безопасность» закреплена в качестве отдельного предмета ведения федеральной власти, а определение основных направлений государственной политики в данной области возлагается на Совет Безопасности Российской Федерации, который формирует и возглавляет Президент РФ (п. «м» ст. 71 и п. «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации)<sup>3</sup>.

Безопасность заключается в невозможности нанесения вреда функционированию и свойствам объекта или его структурным составляющим. Именно это положение является базовым для выделения видов безопасности.

---

<sup>1</sup> См.: Пучкова В. А., Герасимова Н. В., Веседова И. А. Развитие систем обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в северных и других регионах Российской Федерации. Материалы. Документы. Выступления. М.: Голден-Би, 2009. С. 5.

<sup>2</sup> Ст. 6 Стратегии

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Ст. 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При высоком уровне безопасности существующие угрозы не могут причинять ущерба важным национальным интересам. Систему реальных и потенциальных угроз не стоит считать статичной (постоянной), угрозы могут как появляться, так и исчезать, нарастать и уменьшаться, при этом будет изменяться и их значение для безопасности.

В рамках общей проблемы по укреплению социально-политической безопасности в России следует выделить проблему предупреждения и действий в условиях чрезвычайных обстоятельств социально-политического характера. Вероятность их возникновения будет зависеть от степени социального напряжения в обществе.

Чрезвычайные обстоятельства социально-политического характера — это ситуации, которые связаны с незаконными действиями террористического и антиконституционного характера: осуществление или реальная угроза террористического акта, похищение (попытка похищений) или уничтожение судов, установление взрывных устройств в общественных местах, похищение или захват оружия и т. д. *Явления социального характера* принято разделять на явления криминального (террористические акты, захват заложников и др.) и некриминального свойства (различные массовые мероприятия).

*Социально-политическая опасность* может угрожать существованию и развитию государства и общества в целом. В результате массовых демонстраций может происходить активизация деятельности экстремистских организаций «правого» и «левого» толка, которые готовы пойти на радикальные действия и подтолкнуть к участию в них большое количество граждан. Развитие событий может принять лавинообразный, обвальный характер. Их отличительной чертой является высокий динамизм. Начинаясь как мирные демонстрации в рамках закона, они могут быстро перерасти в массовые беспорядки, способные принять антигосударственную, антиправительственную направленность.

Другая черта социально-политических выступлений, столкновений и конфликтов — их способность нанести существенный вред общественному порядку, функционированию государственных институтов, экономических, социальных, политических, культурных систем. Иными словами, они могут представлять угрозу национальной безопасности. Эти черты социально-политических явлений, процессов, конфликтов заставляют внимательно их анализировать, делать соответствующие выводы для практической деятельности правоохранительных органов и других министерств, ведомств, обеспечивающих поддержание общественного порядка, защиту государственного и общественного строя.

Рассмотрим основные виды угроз безопасности России в указанной области.

Стране может угрожать как внешняя, так и внутренняя опасность. К числу глобальных источников опасности относятся: природа, человек, человеческое общество, мир техники и технологии, созданный человеком. Одновременно они выступают и объектами опасности при соответствующих условиях и действиях.

В зависимости от специфики жизненных сфер общества выделяют экономические, технические, социальные, политические, духовные, военные и другие виды опасности.

Население страны состоит из отдельных людей, которые, в свою очередь, образуют различные социальные группы. Объединение в эти группы происходит на основе необходимости выражения и реализации совпадающих потребностей и интересов. Человек может одновременно входить в несколько групп:

1) *социально-экономические* — различные профессиональные группы (рабочие, крестьяне, интеллигенция);

2) *этнические*, формирующиеся на основе общего языка, культуры, традиций, обычаев и т. д.;

3) *социально-демографические* — дети, молодежь, активная часть населения, пенсионеры;

4) *религиозные*, образующиеся в зависимости от религии, которую исповедует тот или иной человек, насколько активно он исполняет религиозные обряды, выполняет предписания и т. д.

Этот список можно продолжить.

Между указанными группами всегда существует неравенство, которое проявляется различным образом: по положению в системе производства; в уровнях и структуре дохода; жизненных условиях (качество жилья, район проживания и т. д.); условиях отдыха, развлечения, здравоохранения; уровне образования, воспитания, информированности; принадлежности и степени близости к институтам власти; объективных возможностях воздействовать на реальное положение дел на производстве, деревне, городе и т. д.; степени защищенности и т. п.

В такой ситуации возникают и действуют *различные организации* (политические, общественные, криминальные и т. д.), развертывающие свою деятельность среди отдельных групп и населения в целом. Эти организации выступают в качестве силы (элемента), побуждающей людей к активным действиям.

Причины обострения социально-политических отношений в России достаточно многообразны (например, неспособность справиться с экономическими проблемами; криминогенное воздействие ряда последствий введения рыночной экономики и других современных общественных процессов; недостатки действующей системы воспитания и образования в стране и др.).

Действия общественных организаций, политических партий, социальных групп, слоев по обеспечению своих разнообразных интересов и потребностей могут развиваться как в рамках законов, так и вне этих рамок.

В пункте 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации говорится: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». Данное положение Конституции России четко определяет правовые «границы» деятельности политических, общественных организаций, социальных групп и слоев.

Особую опасность для общества, его нормального функционирования представляют создание незаконных вооруженных и военизированных формирований и вооруженные действия тех или иных социальных групп и организаций. Они требуют глубокого изучения причин и условий, в которых они разворачиваются.

Российская действительность, показывает, что в стране, к сожалению, существуют условия и причины, порождающие опасность в социально-политической сфере. Интересы обеспечения национальной безопасности страны требуют их глубокого анализа, принятия соответствующих мер для их предупреждения и устранения.

Следует различать степень актуальности той или иной опасности для определенного объекта, масштабы ее отрицательных последствий. Это позволяет адекватно реагировать на конкретную опасность, привлекать оптимальное количество сил и средств для ее предотвращения, максимально уменьшать отрицательные последствия для страны.

Опасности необходимо различать не только по степени, но и по силе, масштабам и размерам. Выделяют: а) локальную; б) региональную; в) национальную социально-политическую опасность.

Национальная социально-политическая опасность характеризуется тем, что угрозе подвергается вся страна или ее значительная часть, экономические, социальные, политические, культурные системы — общественно-политический и государственный строй, нормальное существование и развитие государства, т. е. существует угроза национальной безопасности страны.

Необходимо создание системы анализа социально-политических опасностей, которая бы охватывала территорию всех субъектов Федерации, все районы и населенные пункты. Она могла бы служить основой действий правоохранительных органов в сфере обеспечения социально-политической безопасности.

Анализ состояния социально-политической сферы, возникновения и развития опасности в ней не может не учитывать влияния мировых социально-политических процессов на те, которые происходят внутри страны. Следовательно, необходимо изучение подобных процессов, установление их связи с внутрироссийскими явлениями, происходящими в указанной сфере.

Задачи обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности, охраны общественного порядка прямо связаны с обеспечением социально-политической безопасности.

Под общественной опасностью понимается способность деяния причинить вред общественным отношениям, объективное свойство, позволяющее оценить поведение человека с позиции определенной социальной группы.

Обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, охрана общественного порядка предполагают способность государства, и прежде всего органов внутренних дел, устранять, уменьшать возникающие опасности для общественных отношений, защищать граждан, общественный порядок и общественную безопасность от противоправных действий лиц, групп, тех или иных объединений.

Среди задач, возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации, на первом месте стоит разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина; защите объектов независимо от форм собственности; обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Там, где действия участников межнациональных, межрелигиозных, социально-экономических и иных конфликтов могут угрожать или угрожают жизни, здоровью, правам и свободам граждан, собственности,

интересам общества и государства, полиция обязана принимать меры в пределах своей компетенции.

Полиция не вмешивается в сферу дисциплинарных, трудовых, гражданско-правовых и иных правоотношений, она действует тогда, когда возникает угроза личной безопасности граждан, общественному порядку и общественной безопасности.

Охраняя общественный порядок и обеспечивая общественную безопасность, полиция обязана поддерживать установленный законами порядок отношений между людьми при их нахождении в различных местах, предотвращать или же снижать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, создаваемую тем или иным источником повышенной опасности либо возникшую в результате каких-то чрезвычайных событий.

Выполнение данных задач немыслимо без выявления работниками полиции обстоятельств, причин и условий, способствующих совершению правонарушения. В пределах своей компетенции они обязаны принимать меры по нейтрализации, ослаблению или устранению данных причин, условий и обстоятельств.

Интересы обеспечения социально-политической и общественной безопасности, правопорядка на улицах, площадях, транспортных магистралях и в других общественных местах требуют изучения органами внутренних дел и другими правоохранительными органами социально-политической ситуации в каждом населенном пункте, регионе, стране. Следовательно, необходимо своевременное определение «точек напряжения» в системе социально-экономических, межнациональных, межэтнических, межконфессиональных отношений совместно с органами государственной власти и местного самоуправления и другими правоохранительными органами.

Крайне важно выявление состава участников обостряющегося противоречия и конфликта, в том числе действующих организаций, партий, лидеров.

Особого внимания заслуживает выявление радикальных организаций, лидеров, анализ их финансовых ресурсов, наличия оружия и боеприпасов, степени реальной способности к масштабным противоправным действиям.

Решение данной задачи определяет необходимость четкой совместной работы органов внутренних дел с органами Федеральной службы безопасности, к числу основных обязанностей которых относится выяв-

ление, предупреждение, пресечение и раскрытие деятельности незаконных вооруженных формирований, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Реальная практика показывает подвижность и хрупкость границ между противоправными действиями, нарушающими общественную безопасность и правопорядок, и противоправными действиями, нацеленными на насильственное изменение конституционного строя России. Именно данное обстоятельство диктует необходимость совместной деятельности органов внутренних дел и органов ФСБ по обеспечению социально-политической безопасности страны.

Обладание полной и достоверной информацией о социально-политической и социально-экономической ситуации в каждом населенном пункте, субъекте Федерации, стране в целом открывает возможность своевременного предотвращения угроз общественной безопасности относительно ограниченными силами и средствами, недопущения организации массовых беспорядков и других противоправных действий участниками социально-экономических, социально-политических, межнациональных, межрелигиозных конфликтов и противоречий.

Полиция наделена правами, позволяющими ей своевременно предотвращать противоправные действия участников социально-экономических, социально-политических, межнациональных, межрелигиозных конфликтов.

Практика охраны органами внутренних дел общественного порядка и обеспечения общественной безопасности показывает, что иногда приходится применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, учреждений и организаций. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия может осуществляться и в рамках специальных операций.

В каждом случае подготовка и проведение специальных операций основываются на строгом соблюдении прав человека, законности, гуманности, гласности, на точном учете причин, условий, способствующих созданию экстремальных условий. Каждая операция имеет как общие, так и специфические черты, определяемые комплексом условий и обстоятельств

Органы внутренних дел имеют богатый опыт обеспечения социально-политической безопасности страны. Однако реальность определяет необходимость дальнейшего совершенствования работы в этом направлении, повышения уровня координации между всеми государственными органами, тщательного отбора наиболее эффективных форм, средств и методов, направленных на предотвращение угроз общественной безопасности.

Представляется целесообразным обратиться к терминологическому аппарату для характеристики техногенных ЧС.

Техногенные ЧС следует классифицировать по типам аварий, которые являются источниками основных видов ЧС техногенного характера и частично характеризуют те или иные опасные события.

Техногенные ЧС взаимосвязаны с производственной деятельностью и могут протекать с загрязнением и без загрязнения окружающей среды. К ЧС наибольшей опасности в техногенной сфере можно отнести транспортные аварии, взрывы и пожары, радиационные аварии, аварии с выбросом химически опасных веществ и др.

Решение сложных задач при возникновении чрезвычайных обстоятельств требует объединения усилий и координации действий сил и средств всех субъектов системы обеспечения безопасности Российской Федерации, имеющих различную ведомственную принадлежность. В этих случаях используются инструкции, наставления и иные нормативные акты межведомственного характера, которые утверждаются совместными Приказами МВД, ФСБ, СВР, ФСИН, МЧС России и другими уполномоченными субъектами системы обеспечения безопасности.

Подводя итоги главы, еще раз остановимся на некоторых базовых проблемах, требующих концептуального решения:

1. Принятие решения о правомерности введения «особого правового режима» реализуется в рамках ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и требует соотнесения объема публичных и частных интересов. Фактически, допустимы только те конституционные ограничения, которые признаны необходимыми для достижения значимых публичных интересов. Следовательно, можно говорить о примате публичных интересов над личными, что безусловно противоречит содержанию ст.2 Конституции РФ.

2. Возможность введения «особых правовых режимов» — это суверенное право государства, когда как права человека обеспечены международными гарантиями защиты. Проблемы соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права в условиях чрезвычайной ситуации, требуют толкования ч.4 ст. 15 Конституции, а именно принципа «приоритета международного права».

3. основополагающие международные соглашения не содержат классификации «особых режимов», используя только общее понятие — чрезвычайное положение. Данное обстоятельство делает не возможным на уровне международного соглашения, четко определить перечень прав, подлежащих ограничению в конкретном типе «особого правового режима», следовательно, оценка международным сообществом обоснованности тех или иных ограничений конституционных прав в каждом конкретном случае становится по меньшей степени субъективной.

## Глава 4

# ЗАЩИТА И ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КАК ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### § 1. Государственная граница как объект обеспечения национальной безопасности

На протяжении всей истории цивилизации наблюдаются непрекращающиеся тенденции к самовыражению и самоопределению таких составляющих цивилизации, как народы, нации и т. д. Такие тенденции обусловлены в первую очередь главной целью достижения того самого самоопределения, что выражается в мировом признании правового статуса этих составляющих (народов, наций, прочее), их независимости, границ части территории Земли, включая сушу, воздушное и водное пространство. Бесспорным признаком самоопределения и независимости страны на протяжении всей истории человечества были и есть ее границы.

Сегодня, на территории бывшего СССР, вследствие распада которого образовались несколько новых государств, существуют несколько бывших республик СССР, границы с которыми хоть и определены, однако на приграничной территории отсутствует четкая линия разграничения и соответствующие приграничные обозначения.

В современном динамично развивающемся и меняющемся мире, его политической и экономической структуре, в каждом отдельно взятом регионе нашей страны с целью обеспечения защиты прав и интересов граждан, общества и страны в целом, требуется четко обозначить и определить новый правовой статус появившихся субъектов и территорий, привести в соответствие Конституционные нормы, и выявить и обозначить новые правовые стороны в области обеспечения защиты Государственной границы Российской Федерации<sup>1</sup>.

Состав территории установлен в соответствии с правовыми нормами, содержащимся в конституционном законодательстве. Таким образом, к ее содержанию относится воздушное пространство, сухопутные территории, морские глади, в том числе, недра земли. Отдельные реги-

---

<sup>1</sup> Минаев А. В., Эртине К. К. Государственная политика России в области национальной безопасности // Право и государство: теория и практика. Королев: Право и государство, 2015. № 9 (105). С. 129.

оны имеют собственную административную площадь. При этом, они выступают в качестве неотъемлемого элемента территории, принадлежащей российскому государству и относятся к ее содержанию. Законами субъектов Российской Федерации запрещается любое изменение их территории и границ без их непосредственного одобрения

Несмотря на то, что государство является полноправным собственником своей территории, существуют правовые ограничения при пользовании территорией. При использовании территории, государство должно придерживаться соблюдения интересов находящегося на ней населения. Российская Федерация входит в число самых больших стран в мире, занимая площадь в 17,1 миллионов квадратных километров, при этом общая длина ее границ превышает 58 000 километров, из которых треть проходит по суше, а две трети по воде. Общая площадь составляющих государственную территорию элементов, где действует правовая защита государственных интересов и границ, таких как внутренние моря, экономические зона, шельф, части открытых морей, порядка 9 миллионов квадратных километров, что составляет около 43 % территории России. Эти территории обеспечивают нам около 90 процентов всего рыболовства, объемом практически 5 миллионов тонн. Также отметим, что порядка 85 % мировых океанских запасов энергетических ископаемых (нефть, газ) сосредоточены в территориальном шельфе на Севере Российской Федерации. В состав Российской Федерации и соседних держав входит более полусотни различных наций и народов. Среди всех субъектов Российской Федерации почти половины расположена на ее границах. Соседями России, с общей границей на суше являются Азербайджан, Белоруссия, Грузия и Казахстан, Китай и Корея, Латвия и Литва, Монголия, Норвегия, Украина, Финляндия и Эстония. По морю Российская Федерация граничит с Японией и США.

Каждый вид территорий, суша, вода и воздушное пространство обладают собственными характеристиками и не должны отождествляться. Например, вся сухопутная территория России, определенная ее границами, является сухопутной территорией РФ. В состав водной территории входят все внутренние и территориальные воды.

Согласно юридическим положениям, предусмотренным нормативно-правовыми актами, принятыми на международном уровне, под таким понятием, как территория, принадлежащая государству, следует рассматривать определенную территориальную площадь той или иной

страны, где создана своя национальная законодательная система и признан государственный суверенитет. Вместе с тем, необходимо отметить, что государство владеет указанной территорией на правах собственности. Принадлежность и верховенство выступают главными характеристиками государственной территории, за исключением непостоянных обстоятельств, связанных с военной оккупацией и международно-правовой арендой территории<sup>1</sup>.

Закон о границе определяет территории разных видов, которые характеризуется как: государственные; территории, на которых одновременно действуют нормы международного права и нормы близлежащих государств; территории, на которых главенствует международных режим.<sup>2</sup> Государственная территория — это сухопутная территория стран, ее внутренние и территориальные моря, воздушное пространство, находящееся над этими территориями, а также внутренние недра земли. К территориям со смешанным правовым режимом причисляют близлежащую территорию, исключительную экономическую зону и затопленную морем часть материковой территории<sup>3</sup>.

В наше время, благодаря бурному освоению космоса и развитию космических технологий, встал вопрос в ограничении воздушного пространства страны по ее высоте, определению границ ее полномочий в воздушном пространстве, которое расположено на всей ее территорией. Такой сложный вопрос обусловлен отсутствием понимания по каким характеристикам и критериям определять границы воздушного пространства по высоте, и как их контролировать.

Государственная территория — это соответствующая часть Земли, включая сушу, воду и воздух, которая находится во владении конкретной страны, обладающей правами суверенитета на ней. Наличие территории является обязательным условием государственности и границ ее полномочий. Согласно Конституции РФ, суверенитет<sup>4</sup> России относится ко всей территории Российской Федерации, обозначенной границами. Обратим внимание, что на сегодняшний день

---

<sup>1</sup> Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Е.Ш. Кузнецова. М.: Международные отношения, 2016. С. 58.

<sup>2</sup> Бирюков П.Н. Международное право: Учебник. М.: Юристъ, 2015. С. 85.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3833.

<sup>4</sup> Военно-юридический энциклопедический словарь. М., 2016. С. 321.

государственная граница РФ повторяет границы РСФСР, которые были признаны и зафиксированы международными соглашениями и нормативными документами бывшего СССР<sup>1</sup>. Те границы России с соседствующими странами, которые не имеют соответствующего оформления в международном правовом поле, необходимо зафиксировать на основании соответствующих соглашений и договоров<sup>2</sup>.

Предлагаем более детально рассмотреть термин государственная граница. Исторически сложилось, что практически все границы во все времена определялись под воздействием силового метода, даже если рассмотреть любую конкретную линию границы и попытаться найти историческое подтверждение ее справедливого и неконфликтного возникновения, то ничего не получится. Фактически, границы стран это ни что иное, как ограничение области жизнедеятельности их населений. Это в первую очередь вызывает у государства строгую обязанность при осуществлении каких-либо реформ и изменений, четко определять границы государства и единое экономическое пространство<sup>3</sup>.

М. Н. Марченко отмечает, что стабильность территорий стран появляется при возникновении такого понятия, как граница государства. Впервые данное понятие применилось в 11 в., однако привычное нам значение приобрело значительно позже, во время развития науки об исследовании, отображении пространственного местоположения. Когда речь заходит о территориях государства, то в первую очередь это относится к вопросу границ страны<sup>4</sup>.

Как считают специалисты, исследующую данную область, гос. граница — это не что иное, как обобщенное понимание географических признаков, и это понятие нужно рассматривать в качестве соци-

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 08.12.2020) "О Государственной границе Российской Федерации" // Российская газета, № 84, 04.05.1993.

<sup>2</sup> Минаев А.В. Влияние и роль Концепций на охрану Государственной границы Российской Федерации в конце XX века // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2015. № 4. С. 17.

<sup>3</sup> Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок: Монография. М.: Магистр; Инфра-М, 2015. С. 384.

<sup>4</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. С. 131.

ально-политической ситуации, действующей на данный момент или в качестве геополитического аспекта<sup>1</sup>.

Как утверждает Першин А. А., гос. граница — это один из главных элементов в системе знания о государственных границах, которая ярко отображает состояние развития нации, и является актуальным предметом, подлежащем изучению со стороны научных деятелей. Исходя из того обстоятельства, что в отношении социального и политического понимания гос. граница существует в качестве одной из составляющих общей структуры социально-государственной жизни независимого народа и населения, сам термин «государственная граница» усовершенствуется, изменяется и приобретает в своем составе новые определяющие характеристики. Изучая термин «государственная граница» можно сказать, что он обладает комплексным, многогранным и непростым характером<sup>2</sup>.

Со стороны философии термин «граница» наделен неочевидными дополнительными характеристиками. К примеру, граница служит не только для разделения объектов друг от друга, не только ограничивает их пределы, но может быть пространственной, связывающей эти объекты, обладать качественными характеристиками. Но даже добавив эти характеристики к общей массе определения понятия границы, человеческому мышлению все так же трудно сложить четкое, сформулированное понимание этого термина.

Решением вышеупомянутой проблематики выступило Положение, которое регулировало процесс защиты гос. границ СССР. В данном положении раскрывалось понятие государственной границы — линия, которая собой охватывает сушу и водное пространство нашей страны. Вертикальная проекция охватывает воздушное пространство и недра<sup>3</sup>. В 1982 г. данное понятие было раскрыто в более полном объеме в законе о гос. границе СССР. Так, в ст. 1 говорилось, что государственная граница СССР есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы территории СССР — суши, вод, недр, воздушного пространства<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Молчановский В.Ф. Государственная граница как социально-политическая реальность // Пограничная политика Российской Федерации: Монография / Под общ. ред. А.И. Николаева. М.: Граница, 2016. С. 66.

<sup>2</sup> Першин А.А., Шерстнев А.Д. Теория государственных границ / Под общ. ред. К.В. Тоцкого. М.: Граница, 2015. С. 112

<sup>3</sup> Положение об охране Государственной границы Союза ССР // ВВС СССР. 1960. С. 747.

<sup>4</sup> Закон СССР от 24 ноября 1982 года "О Государственной границе СССР" // ВВС СССР. 1982. № 48. Ст. 891.

Юридическая энциклопедия 1999 года обозначала термин «государственная граница» как горизонтальная и вертикальные линии, которыми определены территориальные границы государства, то есть область независимости государства<sup>1</sup>.

Государственная граница достаточно комплексное структурное формирование, в котором политический аспект имеет немаловажную роль. Любой политический курс обладает своими целями и задачами. Со своей стороны, деятельность, осуществляемая государством, принимая во внимание интересы, которые представляет каждый индивид и социум, а также принимая к учету государственные потребности, в первую очередь, направлена на создание такой обстановки в стране которая, способствует не только созданию высокого уровня безопасности, но и формирует благоприятные условия для транспортировки тех или иных благ за пределы страны. Наряду с этим, российское государство стремится укрепить единство собственной территории и формирует обстановку, требуемую для достижения в пределах государства и на приграничной территории страны целей, связанных с общественной, экономической сферами, в частности, касающихся области политики, в том числе, и в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ. Такие условия отражают вектор и сущность политики России, касающейся национальных границ, и реализуются за счет деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на приграничных территориях, которые своими действиями обеспечивают защиту и охрану государственной границы Российской Федерации.

В рамках функционирования единой системы государственной безопасности России особое внимание уделяется вопросу, связанному с обеспечением должного уровня безопасности границ страны. Следует отметить, что в качестве источника, от которого исходит преимущественное количество различного рода рисков, представляющих серьезную угрозу в отношении национальной безопасности страны, а также для населения, выступают территории, граничащие с территориями близлежащих государств<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2015. С. 88.

<sup>2</sup> Мельников В. И. Введение к Аналитическому вестнику Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 12 (379). Серия: Проблемы национальной безопасности. М., 2015. С. 35.

Для обеспечения высокой степени государственной безопасности<sup>1</sup> центральной власти необходимо добиться достижения определенных целевых установок, среди которых следует отметить принятие мер, которые сосредоточены на создании различных благоприятных условий в сфере реализации деятельности государства на территории, граничащей с соседними государствами. Принятие таких мер, в свою очередь, способствуют обеспечению безопасности пограничных территорий, находящихся в собственности российского государства.

При рассмотрении вопроса, связанного с охраной и защитой территориальных границ государства России, следует подчеркнуть, что первоначально требуется обеспечить безопасность интересов, которые представляет каждый человек, социум, а также государство, которые имеют существенное значение для их жизнедеятельности в сфере осуществления деятельности<sup>2</sup> на территории, являющейся пограничной в отношении близлежащих стран. Так, возникновение вероятных угрожающих обстоятельств, присущие им особенности и специфика, в частности, способы, используемые государственной властью с целью борьбы с данными явлениями, оказывают непосредственное воздействие в отношении пограничной безопасности Российской Федерации. Среди таких способов необходимо отметить создание специальных органов, на которые возлагается обязанность, сущность которой состоит в охране не только территории страны, граничащей с соседними странами, но и границ страны.

Посредством реформирования действующего законодательства и путем модернизации содержащихся в нем юридических положений, которые, в свою очередь, регулируют объем обязанностей соответствующих структур, а также определяют место государства в рамках рассматриваемого направления, осуществляется деятельность, направленная на обеспечение безопасности пограничных территорий российского государства.

За счет первоочередного усовершенствования методов поддержания пограничной безопасности РФ, благодаря внедрению новых

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 25.04.2018 № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.04.2018, № 18, ст. 2614.

государственных целевых многозадачных программ. За счет методов мониторинга и предугадывания обстоятельств, разработки и воплощения инструментов оптимизации сотрудничества и взаимодействия деятельности федеральных органов исполнительной власти в пограничном пространстве.

Предупредительные меры, а также прогнозирование ситуации и реализация требуемых мероприятий является ключевым инструментом в разрешении проблем, связанных с разрешением вопроса, касающегося защиты территориальных границ российского государства. Таким образом, это имеет отношение к единому механизму, направленному на защиту российского государства. Кроме того, данный инструмент применяется в процессе осуществления деятельности, связанной с обеспечением пограничной безопасности, которая реализуется специальными структурами, например:

1) деятельность, направленная на защиту и охрану гос. границы России для предупреждения незаконного пересечения государственной границы Российской Федерации, деятельность по контролю за функционированием режима гос. границы нашей страны, пограничного режима относительно граждан и юридических лиц;

2) деятельность, направленная на защиту и охрану интересов нашей страны, например, политических, экономических и иных. Мероприятия осуществляются на территориях приграничного характера, в исключительной экономической зоне и на затопленной морем части материковой территории, также сюда относится защита видов рыб, которые обитают в пресноводных водоемах нашей страны, совершающих анадромные миграции<sup>1</sup>.

В качестве главных задач пограничной политики Российской Федерации, закреплены следующие:

— модернизация обозначения гос. границ Российской Федерации в международно-правовом аспекте;

— мероприятия, направленные на поддержание состояния защищенности гос. границ и приграничных территорий России;

— осуществление взаимодействия между странами в сфере пограничной политики;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "О федеральной службе безопасности" // Собрание законодательства РФ, 10.04.1995, № 15, ст. 1269.

— обеспечения защиты за пределами границ Российской Федерации касательно стран участников Содружества Независимых Государств;

— развитие социально-экономической и духовной основы жизнедеятельности приграничных регионов Российской Федерации; формирование и развитие системы научных знаний в области пограничной политики.

Меры по защите государственной границы принимаются в соответствии со статусом государственной границы.

Юридические положения, закрепленные в конституционном законодательстве России<sup>1</sup>, устанавливают порядок обеспечения безопасности границ страны. Главным принципом в рамках защиты территории российского государства, граничащей с близлежащими государствами, в частности, охраны территориальных границ, выступает провозглашенный Основным законом принцип, сущность которого состоит в единстве охраны государственной неделимости, охраны прав на суверенное государство, а также заключается в единстве обеспечения защиты государственной свободы.

Таким образом, следует отметить, что, определяя принципы общества, где действует демократическая система, правовые нормы конституционного законодательства закрепляют в своем содержании общий механизм, направленный на обеспечение высокого уровня их защищенности.

В Конституции Российской Федерации весьма лаконично определены объекты, в отношении которых проводятся меры по их защите. Так, определено, что к границам нашей страны отнесены гос. граница, водное и воздушные пространства, затопленная морем часть материковой территории и исключительная экономическая зона.

В систему обеспечения гос. безопасности РФ входит обеспечение защиты национальных интересов страны. Данная защита подразумевает различные действия, которые проводятся органами Федеральной Службы безопасности в сфере зон ответственности, которые ими контролируются. В число таких мероприятий входит войсковые, оперативные и др.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

Пограничные службы ФСБ РФ выполняют координирующую задачу в обеспечении безопасности страны на гос. границах, а также в пределах пограничных территорий.

Главные направления работы пограничных органов заключаются в мерах, направленных на исполнение задач государства по обеспечению защиты наиболее важных интересов страны.

В общем понятии обеспечения безопасности страны, работа пограничных структур ФСБ РФ заключается в сохранности суверенитета страны, её территорий, исключение мероприятий со стороны иностранных государств, которые направлены на разведку, пресекательных действий подразделений войск и иных групп специальных служб на границах России, уничтожение террористов, а также иных вооруженных групп, которые угрожают гос. границам, жителям ближайших стран, а также всех попыток незаконного пересечения границы России.

Одним из инструментов, посредством которого обеспечивается государственная безопасность в целом, выступает такой орган, как пограничные структуры. В случае возникновения соответствующих угроз данные службы приступают к осуществлению возложенных на них полномочий по реализации оборонительных действий с целью защиты территориальных границ российского государства. При этом, в указанных процессах пограничные службы вправе применять любые существующие методы оказания вооруженного сопротивления.

На отдельных территориях российского государства данные службы являются исключительной мерой вооруженной защиты, обеспечивающей безопасность интересов, которые представляет государство в целом, территориальных границ страны, а также территорий, граничащих с близлежащими странами как во время вооруженных конфликтов, так и в условиях мирного существования.

В общем механизме обеспечения государственной безопасности соответствующие объекты, подлежащие защите, обуславливают не только положение, но и предназначение рассматриваемых структур, находящихся при Федеральной службе безопасности Российской Федерации. К ряду таких объектов безопасности относятся: государство в целом, суверенное право государства, его территориальное единство, а также государственный конституционный строй, в том числе, гражданские лица, населяющие государство, охраняемые законом их свободы, интересы и соответствующие права.

Неотъемлемым элементом единого механизма, обеспечивающего государственную безопасность, является защита территориальных границ страны. Защита границ государства, а также территорий страны, граничащих с соседними государствами, в частности, охрана общественных ценностей, интересов, которые представляет отдельный индивид и государство в целом в случаях возникновения ситуаций, представляющих для них определенную угрозу, обеспечивается посредством реализации соответствующих мероприятий.

В рамках сохранения территориального единства государства, в первую очередь, с точки зрения концепции, следует сформировать порядок, в соответствии с которым должна обеспечиваться безопасность водного пространства, территориальных границ страны, недр, а также особых территорий государства — принадлежащих ему экономических зон<sup>1</sup>.

В общем механизме обеспечения государственной безопасности ценность рассматриваемых служб ФСБ РФ связана с различными обстоятельствами, к ряду которых относятся:

— уровень значимости, присущий территории, которая подлежит защите;

— функционирование тех или иных агрессоров, например, организованная преступность в форме террористических группировок и т. д.;

— деятельность, осуществляемая со стороны служб особого назначения, принадлежащих государствам, граничащим с Россией;

— общественный строй, сложившийся на территории близлежащих государств, в том числе, государственная структура;

— взаимоотношения между различными государствами;

— значение территориального субъекта и его политических задач в отношении единого механизма, обеспечивающего безопасность государства в целом;

— численная структура войск, выполняющих функцию по охране пограничных территорий государства;

— значимость территорий, расположенных на границах государства, в рамках взаимодействия с соседними странами;

— мощь военного флота и военного округа, призванных обеспечивать защиту территорий, находящихся на границах страны.

---

<sup>1</sup> Перин В. М. Обеспечение пограничной безопасности. — М., 2015. С. 52.

Исходя из функций, возложенных на пограничные службы, необходимо рассмотреть принадлежащие им законные права. Таким образом, данные структуры, относящиеся к ФСБ РФ, наделены правами, однако данные права являются сдержанными определенными рамками. Следовательно, рассматриваемые органы на участках границ страны, в частности, границ морского пространства, где в специальном порядке действует пограничный и соответствующий пропускной режим, наделены целым рядом прав, к числу которых следует относить следующие: право на применение инструментов особого предназначения, использование собственных физических возможностей, применение боевого оружия, а также право на использование специальных военных приспособлений, использование навыков боевых псов, право, обеспечивающее возможность возводить постройки, создавать особые каналы с целью коммуникационного сообщения.

Министерство обороны России, а также пограничные органы в лице их руководящего состава, несут ответственность за исполнение обязанности, суть которой заключается в реализации надзора пограничного пространства государства, а также в осуществлении функций, присущих службам, наделенных полномочиями в области контроля пограничных территорий. Эти функции прописываются в определенных нормативных актах.

Положительное исполнение задач пограничными службами обеспечивается во время реализации государственной политики в сфере пограничного контроля. Это достигается благодаря определению возможного противника во время его подготовительных действий и при нарушении установленных границ, а также осуществление любого вторжения.

Сам вопрос о военном обеспечении охраны гос. границ для России относится к достаточно сложным. Данный вопрос постоянно обсуждается в научной сфере. Система охраны и механизм обеспечения территориальных границ страны были сформированы в обстановке, которая характеризуется политической борьбой. Указанные образования особенно эффективно осуществляют свою деятельность в отношении сохранения устойчивости, а также безопасности различных государственных институтов, в частности, института гражданских лиц, населяющих территорию государства. Они обеспечивают их охрану от негативного влияния, которое оказывают соседние госу-

дарства в рамках военных действий политической власти, в частности, от действий самих лиц, находящихся на военной службе<sup>1</sup>.

Каждый вид территорий, суша, вода и воздушное пространство обладают собственными характеристиками и не должны отождествляться. Например, вся сухопутная территория России, определенная ее границами, является сухопутной территорией РФ. В состав водной территории входят все внутренние и территориальные воды.

Согласно юридическим положениям, предусмотренным нормативно-правовыми актами, принятыми на международном уровне, под таким понятием, как территория, принадлежащая государству, следует рассматривать определенную территориальную площадь той или иной страны, где создана своя национальная законодательная система и признан государственный суверенитет. Вместе с тем, необходимо отметить, что государство владеет указанной территорией на правах собственности. Принадлежность и верховенство выступают главными характеристиками государственной территории, за исключением непостоянных обстоятельств, связанных с военной оккупацией и международно-правовой арендой территории<sup>2</sup>.

Такой законодательный документ, как Закон о границе, подвергался постоянной модернизации.

Так, первоначально, в соответствии с правовыми нормами вышеуказанного нормативного акта, содержащимися в его части 1 статье 3, под защитой территориальных участков границ страны рассматривался процесс осуществления разного рода действий, имеющих различный характер. Целью таких действий в первую очередь является сохранение высокого уровня безопасности наиболее существенных интересов, которые представляет каждый индивид, социум и государство в целом, на указанных участках. Кроме того, защита территориальных границ государства предполагает охрану государства, в частности, населения страны, от тех или иных факторов, представляющих для них особую опасность, которые, в свою очередь, могут возникать как внутри страны, так и от внешних источников.

---

<sup>1</sup> Захаров Л. И. Правовое регулирование деятельности пограничных войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации по охране Государственной границы Российской Федерации. — М. 2016. С. 57.

<sup>2</sup> Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Е.Ш. Кузнецова. М.: Международные отношения, 2016. С. 58.

Позже, указанная статья была подвергнута значительной корректировке, а именно в неё был добавлен термин «защита гос. границы». Кроме того, «охрана гос. границы» была включена в состав защиты. Ст. 11.1 ФЗ «О федеральной службе безопасности», также, подтвердила указанный подход.

За время существования охраны гос. границ, обеспечение работы органов пограничного контроля, относилось к неразрывной части проведения мероприятий, направленных на охрану гос. границ. Несомненно, в отношении решения соответствующих вопросов, это имело особое значение. К ряду мероприятий, проводимых специальными структурами, основным направлением которых являлось обеспечение безопасности территориальных границ страны, относились следующие процессы: защита и необходимое обеспечение военных, осуществление деятельности со стороны разведслужб, в том числе, маскировка.

Таким образом, на основании вышесказанного, следует подчеркнуть, что одним из главных элементов, относящихся к системе формирования концепции защиты, а также охраны территориальных границ страны, является непрерывное развитие обеспечительных мероприятий, снабжающих деятельность пограничных структур.

В связи с тем, что в военной деятельности все чаще используется электронная техника, применяются механизмы, доведенные до автоматизма, в том числе, применяется роботехника, с целью обеспечения вооружения армии направляются новейшие модели оружия различных разновидностей, существенным образом подверглось трансформации и основное назначение, которое имеют различные виды, связанные со снабжением войск.

Значимость деятельности, осуществляемой со стороны служб разведки, в частности, значимость мероприятий, направленных на обеспечение охраны, мероприятий, связанных с маскировочными процессами, значение противостояния посредством использования средств радиоэлектронной техники в настоящее время резко повысилось. Это связано с тем, что вероятный враг государства может обладать широким потенциалом.

Пограничные структуры принимают участие в погранпредставительских мероприятиях. Главная цель таких мероприятий заключается в защите интересов страны на гос. границе, а также приграничной местности от угроз, поступающих со стороны других стран, используя способ урегулирования конфликтов. Учитывая это, данный вид

деятельности может быть отнесен к самостоятельным видам оперативного обеспечения.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в настоящее время содержание видов обеспечения может быть изменено. Могут быть как внесены, так и удалены некоторые деятельности.

Закон о границе определяет территории разных видов, которые характеризуется как: государственные; территории, на которых одновременно действуют нормы международного права и нормы близлежащих государств; территории, на которых главенствует международного режим.<sup>1</sup> Государственная территория — это сухопутная территория стран, ее внутренние и территориальные моря, воздушное пространство, находящееся над этими территориями, а также внутренние недра земли. К территориям со смешанным правовым режимом причисляют близлежащую территорию, исключительную экономическую зону и затопленную морем часть материковой территории<sup>2</sup>.

В наше время, благодаря бурному освоению космоса и развитию космических технологий, встал вопрос в ограничении воздушного пространства страны по ее высоте, определению границ ее полномочий в воздушном пространстве, которое расположено на всей ее территорией. Такой сложный вопрос обусловлен отсутствием понимания по каким характеристикам и критериям определять границы воздушного пространства по высоте, и как их контролировать.

Опираясь на предыдущие исследования, была получена совокупность концептуальных положений и знаний по поводу существующих разновидностей снабжения армии. Таким образом, впоследствии, такие знания стали использоваться в реальности, ввиду чего были преобразованы в принципы, имеющие существенное значение. В процессе изучения необходимых данных, была создана модель, связанная с непосредственным предметом рассматриваемой сферы. Далее, сущность терминологии, категорий, а также принципов, в соответствии с которыми происходит обеспечение, была истолкована наиболее детальным образом. В частности, в рамках такого исследования были обнаружены определенные закономерности.

---

<sup>1</sup> Бирюков П.Н. Международное право: Учебник. М.: Юристъ, 2015. С. 85.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 13.07.2020) "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3833.

Следует отметить, что сейчас вопрос, касающийся основных разновидностей обеспечения работы рассматриваемых служб, на которые возложена обязанность по реализации контроля в отношении пограничных территорий государства, остается открытым. Значение функций, выполняемых за счет реализации оперативной деятельности, с течением времени будет непрерывно подвергаться разного рода изменениям. Вместе с тем, ценностный смысл итогов деятельности, связанной с обеспечением безопасности территориальных границ государства, будет также повышаться.

Учитывая постоянно меняющиеся условия обстановки, возникают новые задачи перед обеспечением, исследования данных задач должны осуществляться повсеместно в органах пограничного контроля.

## **§ 2. Режим охраны государственной границы**

Существующий правовой порядок основывается на административно-правовых режимах, которые действуют в соответствии с тождественными актами законодательного и подзаконного значения. При этом способы административно-правового регулирования далеко не однозначны, поскольку предусмотрены к исполнению на различных уровнях, где превалирует федеральный, а за ним идут региональный и местный. Все они так или иначе направлены на решение следующих задач: охрана правового порядка, обеспечение мерами защиты граждан, общества и государства, искоренение или минимизация негативных явлений, способных принести вред личности, обеспечение соблюдения прав и свобод для каждого государственного и негосударственного субъекта.

В общем механизме обеспечения государственной безопасности соответствующие объекты, подлежащие защите, обуславливают не только положение, но и предназначение рассматриваемых структур, находящихся при Федеральной службе безопасности Российской Федерации. К ряду таких объектов безопасности относятся: государство в целом, суверенное право государства, его территориальное единство, а также государственный конституционный строй, в том числе, гражданские лица, населяющие государство, охраняемые законом их свободы, интересы и соответствующие права.

Конструкция административно-правовой системы подразумевает сложное строение, где прослеживается непростая зависимость режима от базовых правовых положений, к которым, прежде всего, относятся конституционное содержание, затрагивающее гражданские

права и свободы. Помимо Конституции РФ, основополагающими следует считать стратегические задачи, поставленные перед государством и направленные на улучшение социально-экономического характера. Помимо прочего, на административно-правовой комплекс оказывают влияние такие глобальные потребности, как повышение оборонной способности, защита государственных границ, сохранение экологии и биологических ресурсов, продвижение в сфере инноваций и технологий, развитие предпринимательства, государственная безопасность, партнёрские и договорные отношения между структурами, занятыми производством, проектированием и реализацией не только материального, но и научного потенциала.

Для современных реалий характерен динамический рост научно-технического прогресса, сопровождающегося инновационными технологиями, которые способны увеличивать транспортные скорости и делать производство максимально автоматизированным, используя при этом достаточно опасные для человека средства (примером такого производства служит химическая промышленность, где всё чаще используются токсичные ингредиенты, а также атомная энергетика, основанная на радиоактивных компонентах). Такая тенденция провоцирует рост заболеваемости и смерти среди населения, а также является губительным фактором для окружающей среды, что становится причиной социального кризиса. Помимо негативной реакции со стороны социума, наступает дестабилизация в экономической и политической области взаимодействий, что требует вмешательства на административно-правовом уровне.

Особый режим правового регулирования применяется в случае чрезвычайных происшествий или обстоятельств, при которых общепринятые правовые меры перестают работать. Поэтому, от государства ожидается особая реакция, причём она должна иметь законодательное, финансовое, медицинское, материально-техническое, регулятивное и административное направление, что и будет составлять эффективный административно-правовой порядок.

Рассмотри более детально, что собой представляет административно-правовое регулирование. В специализированной литературе можно встретить тождественные понятия, это режим управления, организованное управление режимного характера, государственное режимное управление и так далее. Однако, самым частным обозначением является фраза «административный правовой режим», поэтому

возьмём его за основу для текущего исследования, хотя другие трактовки близки к нему как по существу, так и по содержанию.

Когда речь идёт о административно-правовом регулировании, термин «режим» может не использоваться, как это происходит в сфере таможенной деятельности, где вместо данного понятия применяется специализированный термин — «таможенная процедура»<sup>1</sup>. Несмотря на такую замену, суть действия, на которое уполномочена таможенная служба, осталась прежней.

Если обратиться к законодательству административного значения, то можно заметить, что определение «режим» характерно для целого ряда правовых отраслей, где опускается такое уточнение, как административное или правовое направление. Об этом свидетельствуют следующие формулировки: режим государственных ограничений, режим образования закрытого типа, режим операции контртеррористического характера и так далее.

Автор работы считает, что применение формулировки административно-правовое регулирование или административно-правовой режим достаточно оправдано, поскольку данные понятия достаточно чётко определяют их законодательную и исполнительную принадлежность. Однако, исходя из практического использования понятия режимов, чаще используется указание на административный характер, что не противоречит законодательной доктрине. В данном контексте уточняющий термин «правовой» не представляется значимым, поскольку он априори говорит о правовой природе данного явления. Кроме того, любое законодательное указание или распоряжение и есть правовой способ регулирования, что подтверждается такими фразами, как «исключительно на законном основании», «законом разрешается/допускается» и тому подобные выражения.

Не вызывает сомнений тот факт, что понятие режима с приставками «правовой» или «административный» являются соотносимыми определениями. При этом, прослеживается имманентная связь с иными используемыми формулировками, где меняется ключевое понятие (режим, регулирование, порядок), но их административно-правовое значение не изменяется.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // Собрание законодательства РФ, 29.11.2010, № 48, ст. 6252.

В научных трудах часто можно встретить упоминание о регулировании административно-правового характера, на которое уполномочены органы государственной власти, как управленческого, так и исполнительного значения. Данное понятие можно считать универсальным средством выражения полномочий в области государственной деятельности.

Правовое регулирование является более обобщённым понятием, на котором зиждиться формулировка, подразумевающая использование слова «административное». Этот важный аспект отмечен С. С. Алексеевым, который предложил систематизировать регулирование по правовым критериям, выделяя при этом ключевые элементы системы. К таким составляющим, по мнению эксперта, следует отнести те правовые инструменты и средства, с помощью которых достигается результат и осуществляется его гарантия<sup>1</sup>. Мнение учёного поддержано его многими единомышленниками, среди которых следует отметить В. В. Лазарева, С. В. Липень, А. Б. Венгерова, В. М. Сырых и некоторых других.

К средствам правового значения следует отнести установленные форматы, включающие в себя определённые правовые положения или условия, при которых срабатывают регулятивные механизмы, приводящие к правовому результату, позволяющему разрешить ту или иную социально значимую ситуацию, возникшую в ходе отношений между субъектами права<sup>2</sup>.

Административно-правовое регулирование отличается от иных отраслей правового значения по принципу распространения. Под этим, следует понимать влияние только на те взаимосвязи, которые возникают в управленческой государственной среде, с участием административных подразделений и общественных представителей. При этом, данный вид отношений имеет законодательное отражение, предусматривающее предписания для каждого вида возникших связей, где государство обладает управленческими приоритетами<sup>3</sup>.

Для осуществления регулятивных действий по административно-правовым регламентам применяется традиционный комплекс правовых мероприятий, куда входит практическое использование соответ-

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2016. С. 264.

<sup>2</sup> Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2016. С. 29.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2015. С. 159.

ствующих нормативов и применение норм, предусмотренных для регулирования правоотношений. Нормирующие акты иницируют права субъектов, определяют круг их обязанностей и подразумевают ответственность в случае нарушений.

Законность и правовая осознанность являются понятиями, которые, по мнению некоторых правоведов, включая Л. Л. Попова<sup>1</sup>, необходимо включать в регулятивные механизмы, действующие в административно-правовой сфере отношений. С ним не солидарен А. А. Долгополов<sup>2</sup>, который отмечает невозможность сопоставления выше обозначенных понятий с общими тенденциями правового регулирования, поскольку теория, разъясняющая его нюансы, не содержит детализацию составляющих частей регулятивного механизма. Мало того, согласно доктрине, роль субъектов не является основополагающим признаком, позволяющим признать факт регулятивного процесса, что не противоречит общим методологическим принципам.

Регулирование в области административного права подразумевает разграничение государственной деятельности, которая включает в себя управление в рамках определённых полномочий и другие виды функций, не затрагивающих управленческую сферу. При этом, представители государственной власти руководствуются законодательными предписаниями, а также применяют их на практике. Законодательным принципам обязаны следовать не только органы государственного значения, но и граждане, а также общество, представленное социально значимыми организациями. Таким образом, можно установить, что законность и правосознание не являются значимыми компонентами регулятивной системы.

В связи с этим, импонирует мнение А. П. Шергина, считающего, что правовую культуру, как и осознанность правовой деятельности и мышления следует отнести к внутренним интеллектуальным факторам, которые невозможно использовать в качестве регулятивных инструментов. Подтверждением этому является самостоятельность, признанная теорией права за такими понятиями, как правовая осо-

---

<sup>1</sup> Попов Л. Л. Механизм административно-правового регулирования (§ 1 гл. 3) // Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2016. С. 69.

<sup>2</sup> Долгополов А. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2016. № 1. С. 26

знанность, культура и законность, занимающие отдельное место в правовой доктрине.

Регулятивная функция, охватывающая административно-правовую сферу, в своём определении не даёт полную картину тех методик, которые используются для их реализации, особенно в области государственного управления. Термина явно недостаточно, чтобы охватить все виды деятельности, на которые уполномочены органы исполнительной власти, а также с его помощью невозможно установить всех субъектов, на которых распространяется административно-правовое регулирование.

При определении последнего аспекта, следует учитывать многообразие участников правовых отношений, подчиняющихся административному законодательству, а также необходимо дифференцировать средства и инструменты правового характера, которые способны упорядочить возникающие связи между государственными и негосударственными субъектами.

Чтобы определить специфику последних, то нужно руководствоваться устоями, характерными для административно-правового режима, что полностью соответствует теоретическому разъясняющему сопровождению такого явления, как регулирование отношений между правоохранителем и объектом, на которого направлено административно-правовое действие.

Позиция Ю. А. Тихомирова, допускающая оспаривание вхождения режима под эгиду административно-правового регулирования, была раскритикована А. П. Шергиным, который отметил, что данная теория далека от действительности. По мнению эксперта, режим административно-правового значения является частью регулятивного порядка, когда дело касается государственных управленческих функций, а также соблюдения прав и свобод иных участников отношений. К признаку определяющего характера следует отнести такую особенность, как законодательное закрепление мер, которые не могут выходить за установленные нормы, то есть одними управленческими форматами деятельность власти не ограничивается. К обязательным функциям, согласно законодательным требованиям, стоит отнести ограничения, запреты, разрешения и дополнительные преференции, которые являются статутными нормативами, обеспечивающие общественный порядок.

Под административно-правовым режимом следует понимать порядок, который может отличаться по смысловым и иным критериям,

к примеру, запреты и ограничения могут носить смягчённый или жёсткий характер, что откладывает отпечаток на активность субъектов, в чьём отношении они работают. Они могут ограничивать самостоятельность последних, или напротив, расширять поле их деятельности.

Если рассматривать популярность правовых режимов, то стоит отдать должное тому порядку, который характеризуется как административный.

Правовой режим будет являться таковым, если соблюдается несколько обязательных условий. К ним относится законодательное закрепление на федеральном либо ином уровне, перед ним ставятся определённые цели и задачи регулятивного и локального значения, отмечены особенности его реализации, которые касаются юридической значимости и тех средств, которые для этого используются. Кроме перечисленного, особое значение имеет определение факторов для достижения цели (соблюдения интересов участников правовых связей), которые могут быть благоприятными или не иметь такой характеризующей черты. Данные условия конкретизировались в трудах Н. И. Матузова, А. В. Малько и других известных авторов<sup>1</sup>.

Что касается признаков, по которым определяется административно-правовой порядок, то к ним относятся общие характеризующие обстоятельства, предусмотренные в качестве определителя правового режима. Однако, следует отметить, что порядковое администрирование предусматривает применение регламентов, которые обособляют регулятивные мероприятия, проводимые в целях достижения определённого правового итога. Под результатом подразумевается изменение правового положения одного или нескольких участников взаимодействия, где объектами воздействия становятся граждане, а также их права, свободы и интересы.

Режим административно-правового значения не действует постоянно, а приурочивается к исключительным обстоятельствам, когда традиционные регулятивные меры утрачивают свою вегетативную способность, то есть привычный уклад нарушается, что является причиной для реализации иного порядка правового регулирования в области административных и управленческих отношений.

Если предпринять попытку стандартизации правовых режимов, то следует выявить правовые и организационные элементы, входящие

---

<sup>1</sup> Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 19

в структуру данного правового явления, которые, в свою очередь, находятся в зависимости от следующих факторов: целевое назначение, полномочия участников отношений, способы и порядок реализации мер, предусмотренных законодательством, принципы, используемые органами исполнительной власти в рамках действующего режима, компетенции, данные представителям исполнительной власти и выходящие за рамки традиционных, проведение контрольных и надзорных мероприятий, назначение ответственных исполнителей, необходимость использования дополнительных законодательных (нормирующих и регулятивных) инструментов, обеспечение материально-технического характера, меры и способы компенсаций тех расходов, которые понесли бюджеты и структуры, внедряющие правовой порядок. Последний пункт работает в отношении иных субъектов, которые понесли экономические потери, это местные муниципалитеты, общественные организации, юридические и физические лица<sup>1</sup>.

В комплекс, составляющий основу правового режима, следует отнести мероприятия, которые реализуются исполнителями, чья деятельность подразумевает режимное становление на определённой территории. К данным мероприятиям относится организация штабов, наблюдательных центров и советов, а также привлечение штатных и вспомогательных подразделений. Кроме того, к этому спектру деятельности следует приурочить компетенции исполнительных структур, которые включают в себя выдачу всевозможных разрешений и лицензий, необходимых для осуществления определённой деятельности, определения ограничений и слежения за тем, чтобы они неукоснительно соблюдались. Часть административных мер направлена исключительно на гражданское население, права и свободы которых могут быть нарушены в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Режимные меры принимаются для упорядочения все происходящих процессов, включая специализированную деятельность. Кроме того, мероприятия позволяют определить аспекты, приведшие к имущественным и финансовым потерям, а также установить, предупредить и минимизировать противоправную деятельность лиц, имеющих преступные и иные неблагоприятные намерения.

В этой связи, возникает необходимость планирования режимных мероприятий, которые различаются по предметным показателям. Так,

---

<sup>1</sup> Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М., 2016. С. 43.

одни из них направлены на обеспечительную деятельность, где целью является предоставление жизненно необходимых благ. Распределительная способность данных мер обозначается в зависимости от конкретных ситуаций, при которых нарушаются те или иные интересы граждан и других субъектов.

Каждый из существующих правовых режимов подразумевает особый порядок планирования и реализации проектов, которые находят своё отражение в конкретном случае, определяющем правоприменительный и законодательный порядок.

Организация режимного комплекса предусмотрена специальными федеральными законами, которые могут подкрепляться и локализоваться правительственными распоряжениями.

Следует отметить, что внедрение отдельных правовых режимов административного значения нуждается в способах регулирования, которые комбинируются в зависимости от сложности решения правовых задач. Так, используется запрещающий регламент, где реализуются актуальные ограничения, а также определяются необходимые обязательства и выносятся соответствующие распоряжения. Таким образом, можно установить значимость административно-правового реагирования, которое характеризуется, как экстраординарное или специфическое<sup>1</sup>.

Однако, нельзя утверждать, что все способы правового регулирования основываются исключительно на ограничениях и запретах. Так, в рамках развития территориального административного режима предусмотрен ряд льгот и преференций<sup>2</sup>, которые характерны и для тех территориальных образований, где наблюдается опережение<sup>3</sup> и имеются свободные порты<sup>4</sup>, а также образуются промышленно-производственные,

---

<sup>1</sup> Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2013 г. № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» // СПС Консультант Плюс

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 23.11.2020) "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (часть I), ст. 26.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 15.10.2020) "О свободном порте Владивосток" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4338.

техничко-внедренческие, туристско-рекреационные и иные зоны особого значения<sup>1</sup>, к которым можно отнести центры инновационных технологий<sup>2</sup>, энергомашиностроительные, медицинские и прочие подразделения<sup>3</sup>, деятельность которых не ограничивается, а напротив, стимулируется всевозможными льготами: дополнительные правовые возможности, гарантии со стороны государства, поддержка материального характера, помощь в привлечении инвестиций и так далее. Кроме того, некоторые из перечисленных субъектов могут освобождаться от целого ряда обязательств, что позволяет свободнее использовать материальные и трудовые ресурсы.

Данные преференции возможны при установлении отдельных административно-правовых режимов, целью которых является стимуляция и задействование различного потенциала в сфере инновационных технологий, имеющей крайне важное значение для государства. При этом, льготы могут носить индивидуализированный характер, предоставляя отдельным субъектам дополнительные возможности для развития. Думается, что подобное взаимодействие имеет весьма достойные перспективы, что позволит их использовать гораздо шире, чем это происходит в настоящем времени. Одним из направлений, где можно реализовать преференции, является публичная зона государственной деятельности, что будет небезынтересно для общественных представительств. Публичные услуги, это спектр отношений, участвовать в которых могут самые разные субъекты, в чём несомненно имеется заинтересованность власти.

Несмотря на то, что режимов, позволяющих внедрять льготы различных видов, достаточно много, их можно характеризовать определённым образом. Для этого, следует определить средства<sup>4</sup>, с помо-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3127.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инновационном центре "Сколково"» // Собрание законодательства РФ, 04.10.2010, № 40, ст. 4970.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.07.2015, № 27, ст. 3951.

<sup>4</sup> Беляева Г. С. Правовые режимы, основанные на преимуществах: к вопросу о понятии // Административное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 47.

щью которых осуществляется юридическое и организационное сопровождение. К типовым функциональным средствам можно отнести следующее: общие акты правового, регулятивного и нормирующего характера, применяемые в зависимости от вида хозяйственной или иной деятельности; полномочия субъектов, которые призваны реализовать и поддерживать внедряемый правовой регламент; детализация функций, которые осуществляют участники данного правового порядка; меры надзорного и контролирующего значения, призванные ограничить деятельность субъектов в рамках правового регулирования; индивидуальные обязательства и дополнительные возможности, связанные с льготами, преференциями, ограничениями и запретами; использование вспомогательных (информационных, технологических и так далее) средств.

Среди перечисленных выше признаков, следует отметить тот, который наиболее чётко выражает сущность административного правового порядка. Сформулировать его можно следующим образом: это совокупность условий, установленных в ходе право применения и использования юридических инструментов, которые сочетаются в необходимой последовательности. Под этим подразумевается применение запрещающих и ограничительных регламентов, а также их отмена, установление льгот, поощрений, преференций, выбранных в зависимости от категории субъекта, очерчивание иных возможностей в зависимости от направлений деятельности и сферы распространения функций.

Каждый из существующих административно-правовых режимов, включая льготные аналоги, принадлежат императивному праву, так как их условия не могут изменяться в произвольном порядке или по инициативе представителей исполнительной власти. На их характер не влияют форматы и содержание разрешений, льгот, иммунитетов и преференций. Определяющими факторами является целевое назначение, а также особенности используемого административно-правового регулирования, направленного на объект с определённым типом деятельности.

Что касается общей юридической структуры режима административно-правового значения, то в отношении неё можно утверждать, что на первое место выходят следующие концепции: поведенческие моменты подпадают под параметры действующих нормирующих положений, направленных на режимную сферу; устанавливается строго регламентированный порядок, разрешающий применить запреты, ограничения и поощрения, доступные для лиц, входящих в отдельные правовые

категории; проведение контролирующих и учётных мероприятий за конкретными функциями и определёнными видами деятельности; установление прямых запретов при назначении ответственности с принятием особых обстоятельств; определение правоприменительной практики, принятой в административном регулировании, с учётом гарантий, законных прав и интересов субъектов, в чьём отношении используются режимные принципы<sup>1</sup>.

Государственные структуры, призванные вводить и осуществлять режимы с административно-правовой направленностью, крайне неравнодушно относятся к становлению основы для своей деятельности, которая заключается в правовом сопровождении. Если опустить этот момент, то им попросту не остаётся возможности применить данные государством полномочия на практике, что ставит под вопрос саму необходимость их существования. Однако стоит учесть, что упразднение данного института однозначно спровоцирует правовой разгул, что чревато длительными и весьма негативными последствиями.

Нет сомнений в том, что правовое регулирование достаточно сложное и многогранное понятие, состоящее из множества аспектов, каждый из которых имеет разветвлённую сеть элементов, как происходит в случае с установлением субъектов, на которых направлены режимные мероприятия. Каждый из участников правоотношений становится обладателем связей, которые не обязательно подчиняются действующему административному порядку, что усложняет классификационную задачу.

Каждый из существующих правовых режимов нацелен на обеспечение общественного порядка, что соответствует теоретической задаче, которая позволяет подвести под режим участников с различными поведенческими направлениями. При этом, любое отклонение будет восприниматься режимом в качестве угрожающего фактора.

Охрана государственных границ вооруженного формата относится к актуальным вопросам и считается главным направлением работы органов пограничного контроля ФСБ России.

Сам вопрос о военном обеспечении охраны гос. границ для России относится к достаточно сложным. Данный вопрос постоянно обсуждается в научной сфере. Система охраны и механизм обеспечения

---

<sup>1</sup> Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 2016. № 3. С. 88

территориальных границ страны были сформированы в обстановке, которая характеризуется политической борьбой. Указанные образования особенно эффективно осуществляют свою деятельность в отношении сохранения устойчивости, а также безопасности различных государственных институтов, в частности, института гражданских лиц, населяющих территорию государства. Они обеспечивают их охрану от негативного влияния, которое оказывают соседние государства в рамках военных действий политической власти, в частности, от действий самих лиц, находящихся на военной службе<sup>1</sup>.

Государственные границы — это один из основных способов защиты государства, его автономии и единства. Касательно данного вопроса Российская Федерация следует принципу нерушимости границ, который существует на международном уровне. Так, согласно главного закона нашей страны, а именно в ст. 71 Конституции РФ сказано, что процедура определения статуса и защиты границ должна осуществляться только федеральными органами. В указанном процессе задействованы практически все отрасли власти. Как уже было сказано, первостепенная роль принадлежит федеральным органам государственной власти, наряду с этим, в данном вопросе играет немаловажную роль и власть регионов, власть местного самоуправления и общество в целом<sup>2</sup>.

Защита границ как элемент механизма обеспечения безопасности и автономности государства, воплощения в жизнь пограничной политики выражается во взаимодействии и согласованных мероприятиях органов власти всех уровней, которые реализуются исходя из их зоны ответственности посредством действий самого разнообразного характера, например: политических, дипломатических, пограничных, оперативно-розыскных, санитарно-эпидемиологических и многих других.

Деятельность по охране границ непосредственно осуществляют пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации, воздушные войска, ВМФ, внутренние войска Министерства внутренних дел России, и на иные ведомства нашей страны.

---

<sup>1</sup> Захаров Л.И. Правовое регулирование деятельности пограничных войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации по охране Государственной границы Российской Федерации. — М. 2016. С. 57.

<sup>2</sup> Насонов В.Я. Административное право Российской Федерации. М.: ИЦ «Академия», 2016. С. 13.

Представляется целесообразным обозначить компетенцию указанных органов и территории, на которых они выполняют действия по охране государственных границ.

Пограничные органы занимаются охраной границ на суше и водном пространстве, также в их зону ответственности входит пропуск через границу. Для осуществления рассматриваемой деятельности пограничные органы наделены обширной компетенцией, в которую входят меры военно-технического характера, разведывательная деятельность и др.

Соответственно воздушные войска занимаются охраной границ в воздушном пространстве.

ВМФ осуществляет свою деятельность на подводной территории<sup>1</sup>.

Защита границ на определенных участках суши, берегах водоемов, которые обозначены как пограничная территория и относятся к внутренним войскам Министерства внутренних дел России или иным войскам, которые воспрещают посещение их территории гражданами, должна быть организована командованием данных войск. Данные территории устанавливаются руководителями региональных управлений и Федеральной службой безопасности Российской Федерации, что находит отражение в соответствующей документации.

Охрана границ государства подразумевает под собой очень широкий перечень мероприятий самого разнообразного характера, также сюда относятся и режимные меры. Согласно действующего законодательства такая мера разделена на три вида: режим государственной границы, пограничный режим, а также пропуск через границу.

Первый вид имеет отношение к международно-правовым режимам, регулируется и упорядочивается институтом международного права.

Пограничный режим — это комплекс мероприятий, которые носят правовой и организационный характер, который упорядочивает деятельность соответствующих органов власти, общественных объединений, всех должностных лиц, в чьи обязанности входит охрана государственных границ, также существует определенный порядок, как должны вести себя граждане, находясь на пограничной территории<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Пограничный словарь / под общ. ред. С.В. Поскребетьева — М.: ПА России, 2015. С. 35.

<sup>2</sup> Насонов В.Я. Административное право Российской Федерации. М.: ИЦ «Академия», 2016. С. 26.

Исторически сложилось, что практически все границы во все времена определялись под воздействием силового метода, даже если рассмотреть любую конкретную линию границы и попытаться найти историческое подтверждение ее справедливого и неконфликтного возникновения, то ничего не получится. Фактически, границы стран это ни что иное, как ограничение области жизнедеятельности их населений. Это в первую очередь вызывает у государства строгую обязанность при осуществлении каких-либо реформ и изменений, четко определять границы государства и единое экономическое пространство<sup>1</sup>.

М. Н. Марченко отмечает, что стабильность территорий стран появляется при возникновении такого понятия, как граница государства. Впервые данное понятие применилось в XI в., однако привычное нам значение приобрело значительно позже, во время развития науки об исследовании, отображении пространственного местоположения. Когда речь заходит о территориях государства, то в первую очередь это относится к вопросу границ страны<sup>2</sup>.

Существование пограничного режима обусловлено необходимостью достижения двух целей, которые ставятся для одного результата — защиты государства. Первой целью является предупредить проникновение на пограничную территорию граждан, являющихся нарушителями границ и различных лиц, желающих осуществить преступные действия, второй целью является обеспечение соответствующих органов компетенцией, которая бы позволила им осуществлять действия по пресечению преступности со стороны зарубежных стран и отдельных лиц внутри России.

Закон, регулирующий обеспечение защиты государства путем установления границ, устанавливает определенный порядок, который раскрывает понятие пограничного режима, его правовое положение, говорит о компетенции органов, как пограничных, так и органов государственной власти касательно разработки и реализации режимных мер, а также определяет территорию, на которой действуют те или иные режимные меры и в какой временной период.

Главным элементом в пограничном режиме считается пограничная территория, которая входит в состав территории России. Пограничная

---

<sup>1</sup> Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок: Монография. М.: Магистр; Инфра-М, 2015. С. 384.

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. С. 131.

зона определяется в рамках зоны, находящейся между населенными пунктами и прилегает к суше и водному пространству. По запросу органов местной власти в составе данной территории не учитываются какие-либо особые территории населенных пунктов, такие как оздоровительные и культурные учреждения, общественные места отдыха населения и прочее. Пограничная зона обозначается соответствующими указателями на своих границах.

В виду действия пограничного режима необходимо придерживаться конкретных установленных правил по пересечению границы, временного нахождения на территории, перемещения лиц, по ведению каких-либо родов деятельности, организации мероприятий.

Законом предусмотрено, что граждане могут пересекать границу после того, как их личность была установлена и проверена, для чего требуется предъявление необходимых документов, например, паспорт, заграничный паспорт, другие удостоверения; либо на основании пропуска, выданного соответствующим органом пограничной территории, на основании требования гражданина или организации, в которой он числится.

В том числе, соответствующими органами обозначается конкретный пункт пропуска для пересечения границы, иногда может регламентироваться конкретное время, схема передвижения, сроки и прочие необходимые условия нахождения граждан на указанной территории.

Граждане, постоянное место жительства которых находится в пограничной части, в случае отъезда обратно возвращаются также после идентификации личности, а в документах паспортно-визовая служба должна поставить отметку о их регистрации в данном месте. Такие граждане могут находиться на пограничной территории только той местности, где они официально зарегистрированы. Помимо этого, они имеют право без документального разрешения по всей пограничной зоне в пределах региона, где находится их место жительства.

Если на территории пограничной зоны находятся учреждения здравоохранения, образовательные организации, иные центры, а те граждане, которые обслуживаются этими организациями проживают за пограничной территорией, то в случае необходимости посещения учреждения они могут попасть на территорию по документам, удостоверяющим личность и подтверждающих их место жительства.

Данные правила определены на законодательном уровне и находят свое отражение в приказе Федеральной службы безопасности, утвержденном в 2017 г.<sup>1</sup>

Необходимо разобрать понятие и суть режима в пунктах пропуска через границу России. Пересечение границы осуществляется в тех местах, которые закреплены в международных договорах Российской Федерации или определены правительством нашей страны.

Приграничный пропускной пункт через государственную границу РФ представляет собой определенную территорию на железнодорожной станции, трассы федерального либо другого значения или аэропорта, которая оснащена в соответствии с требованиями для пересечения границы гражданами, на которой реализуются проверочные и другие мероприятия по допуску пересекающих границу граждан на территорию Российской Федерации.

Существуют следующие виды пропускных пунктов:

1. В зависимости от способа пересечения, то есть водные, воздушные, автомобильные и железнодорожные, а также пешие;
2. В зависимости от направления, то есть пассажирские либо грузовые, смешанные — грузопассажирские;
3. В зависимости от графика работы, то есть — на постоянной основе или периодические, сезонные.

Вид отдельного пропускного пункта закрепляется на правительственном уровне, на основании заключений соответствующих органов власти, в том числе органов власти субъектов РФ.

Режим в пунктах пропуска отражает действительные нормы пересечения гражданами границы, нахождение на указанной территории. Данные правила и нормы затрагивают в том числе и транспорт, товары и животных, их применение требуется для осуществления контрольных функций, таких как пограничной и таможенной, эпидемиологического и других.

Главной целью режимного контроля на приграничной территории выступает пресечение неправоверного пересечения границы гражданами, благодаря осуществлению ряда проверочных и контрольных действий.

---

<sup>1</sup> Приказ ФСБ России от 07.08.2017 № 454 (ред. от 19.06.2018) «Об утверждении Правил пограничного режима» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.11.2017 № 48778) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.11.2017.

Пропускной режим на пограничных территориях устанавливает Минтранс России Российской Федерации, который руководствуется действующим законодательством, в согласовании с ФСБ.

Правила пребывания в пропускных пунктах обусловлены технической схемой контролирования, которая составляется для каждого пункта индивидуально. Абсолютно все лица должны соблюдать порядок и правила пограничного режима, что особенно касается порядка прохождения контроля, порядка их дальнейшего передвижения, а также пребывания на территории государственной границы Российской Федерации.

К режимным ограничениям относятся некоторые правила:

— порядок перехода на территорию, а также порядок действия в помещении пункта контроля;

— запрет на проходы и встречи лиц, находящихся на приграничной территории, а именно само присутствие провожающих в пункте контроля;

— отделение граждан, закончивших проверочные процедуры от тех, которые еще находятся на проверке, до непосредственного пересечения границы, как в одну сторону, так и в обратную. Временные рамки такого отделения устанавливаются в специфических режимных зонах, и являются обязательными к исполнению;

— конкретные правила по выходу из транспорта, а также по входу в него, в том числе и багажа, грузов;

— ограниченное пребывание в местах проведения контрольных мероприятий, а местами и полное ограничение нахождения в них;

— пропускной режим и режим нахождения в помещениях контрольных мероприятий для служебного персонала.

Контроль за исполнением вышеуказанных правил пропуска через границу, а также за порядком действий в пунктах контроля осуществляют органы пограничного контроля, ОВД, местные органы государственной власти, что указано в действующем законодательстве Российской Федерации. Указанные органы наделены компетенцией для результативного исполнения своих должностных обязанностей, в том числе имеют право воздействия административного характера на нарушителей порядка, как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц. Данная компетенция заключается в разъяснительной работе с гражданами, проживающими на территории границы страны, с сотрудниками, осуществляющими деятельность в пунктах контроля и иными лицами

для осознания ими требований порядка, их смысла и роли в процессе обеспечения безопасности страны, привлечения населения к участию в реализации пропускных мер, а также в поощрении граждан за их активное участие в охране границ Российской Федерации.

Как уже говорилось, помимо разъяснительной работы ОВД имеет право воздействовать с помощью мер административного характера на нарушителей порядка.

Также нужно отметить, что, исходя из законодательства, пограничные органы контролирует соблюдение правил, установленные в пунктах пропуска, самостоятельно или же взаимодействуя с ОВД. В случае нарушения правил лицо может быть предупреждено, к нему могут быть предприняты меры пресечения, а также данное лицо может быть привлечено к административной ответственности.

При осуществлении мер административного предупредительного характера органы пограничного контроля могут: устанавливать пограничные наряды на тех территориях, которые подлежат охране; имеют право на проверку документов граждан, которые подтверждают их личность или документацию, касающуюся транспорта; осуществлять досмотр транспорта, багажа и грузов; сопровождать транспорт. Эти действия могут осуществляться на всей погранично территории и на пропускных пунктах.

К компетенции ОВД относится: принятие решений касательно ограничения или запрета на пребывание граждан на пограничной территории на постоянной основе, то есть на постоянное место жительства; осуществлять надзор за порядком регистрации граждан; проверять документы граждан, которые подтверждают их личность на территории всей охраняемой зоны, а также в пропускных пунктах.

В соответствии с российским законодательством органы безопасности обязаны осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению защиты государственной границы Российской Федерации. Перечень этих мер может включать в себя поиск сведений о потенциальной опасности для безопасности РФ на приграничных территориях, сведений о гражданах и структурах, которые обладают намерениями проведения противоправных мероприятий, которые затрагивают значимые личностные интересы, общественные, а также интересы государства в целом.

Благодаря деятельности пограничных органов осуществляется контроль намерений иностранных спецслужб и других структур,

затрагивающих действия на государственной границе. Особо существенным считается пресечение незаконных методов межграничной связи, например, установление связи спецслужб других государств со своими подчиненными, действующими в Российской Федерации, методов перебрасывания через границу спецсредств для проведения террористических операций или диверсий, каналы контрабанды, в частности наркотических препаратов, методов незаконного перемещения граждан РФ через границу с целью избегания наказания за осуществление противоправных действий, затрагивающих государственную безопасность России.

Режимная нормативно-правовая база, которая в том числе часто встречается в практике иностранных государств является определенным законным механизмом, включающим в себя организационную структуру и санкционную структуру, который предполагает формирование эффективных взаимоотношений, как в рамках внутренней политики страны, так и на международном уровне, затрагивающий определенное направление, обладающее высокой значимостью, к примеру, международно-правовые режимы прохождения и осуществление деятельности на территориях проливов, режимы пенитенциарных служб, таможенные и санитарные режимы во внутреннем правовом поле государства<sup>1</sup>.

Первоочередной задачей и основной функцией административно-правовых режимов считается формирование для потенциальных нарушителей и структур существенных препятствий, а также их реализация и поддержание, которые максимально усложняли, а порой и предотвращали полностью незаконные намерения, которые затрагивают национальную безопасность РФ.

Исходя из существующей нормативной практики, можно подчеркнуть наличие вспомогательных функций административно-правовых режимов, а также их универсальность в применении.

Зачастую, административно-правовыми режимами определяется ряд ограничений, к примеру — ограничение на вольный оборот объектов разрешительной системы. В том числе эти режимы обозначают обстоятельства, которые допускают их преодоление, например — порядок

---

<sup>1</sup> Першин, Е.А. Закон Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации»: значение, современное состояние, проблемы / Е.А. Першин // Миграционное право. 2016. С. 32.

получения разрешения на покупку таких объектов, и обеспечивают порядок регистрации субъектов, которые получили такое разрешение.

Тщательно подготовленная со стороны правовых норм и законов, а также процедурных вопросов и обоснований структура административно-правовых режимов является эффективным инструментом в борьбе с своеобразием, субъективностью и вольностью в сфере общепринятых методов защиты интересов личности и общества, государства в целом и его безопасности. Таки образом административно-правовые режимы на сегодняшний день обладают функцией первоочередного гаранта законности их применения, так как в каждом отдельно взятом режиме существенной значимостью обладают не только нормы, обеспечивающие порядок поведения и осуществления прав граждан в конкретной области, но и нормы, обеспечивающие гарантии прав граждан, которые относятся к этой области деятельности<sup>1</sup>.

Необходимый вид административных режимов и их организационное обеспечение определяется согласно его предназначению, ситуации в государстве в целом, и в его регионах. В том числе на определение может влиять природа незаконных посягательств, целей таких действий и устремленности на защиту безопасности страны, как внутреннюю, так и внешнюю. Основываясь на этом, административные режимы разделяются на такие категории.

Такой законодательный документ, как Закон о границе, подвергался постоянной модернизации.

Так, первоначально, в соответствии с правовыми нормами вышеуказанного нормативного акта, содержащимися в его части 1 статье 3, под защитой территориальных участков границ страны рассматривался процесс осуществления разного рода действий, имеющих различный характер. Целью таких действий в первую очередь является сохранение высокого уровня безопасности наиболее существенных интересов, которые представляет каждый индивид, социум и государство в целом, на указанных участках. Кроме того, защита территориальных границ государства предполагает охрану государства, в частности, населения страны, от тех или иных факторов, представляющих для них особую опасность, которые, в свою очередь, могут возникать как внутри страны, так и от внешних источников.

---

<sup>1</sup> Шергин, А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования / А.П. Шергин. // Административное и административно-процессуальное право. — М: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2016. С. 35.

Позже, указанная статья была подвергнута значительной корректировке, а именно в неё был добавлен термин «защита гос. границы». Кроме того, «охрана гос. границы» была включена в состав защиты. Ст. 11.1 ФЗ «О федеральной службе безопасности», также, подтвердила указанный подход.

Отдельно стоит отметить существенный инструмент обеспечения надлежащего выполнения административно-правовых режимов, а также определенных режимных элементов — определение норм и мер ответственности за их нарушение. Законами РФ, на основании особенностей и уровня опасности таких нарушений для общества и государства, устанавливаются уголовная и административная ответственность, а также дисциплинарная.

В заключение следует отметить, что весь спектр административно-правовых режимов эффективно применяется в целях обеспечения государственной безопасности России. Закрепленные законодательно возможности определенных режимов позволяют использовать большое число инструментов и методов осуществления контрразведывательных и административных полномочий в целях предотвращения и ликвидации незаконных намерений, затрагивающих жизненно важные интересы государства и общества.

В заключение главы можно сделать следующие выводы.

Одним из главных методов обеспечения следования правилам пограничного режима является ответственность, которая полагается за их нарушение. Исходя из того, какой характер у противозаконных действий, а также в зависимости от опасности, которые эти деяния несут обществу, предполагается уголовная, административная и дисциплинарная ответственность, что установлено на законодательном уровне.

Государственные границы — это один из основных способов защиты государства, его автономии и единства. Касательно данного вопроса Российская Федерация следует принципу нерушимости границ, который существует на международном уровне. В рамках своей компетенции соответствующие органы могут осуществлять следующие действия: устанавливать пограничные наряды на тех территориях, которые подлежат охране; имеют право на проверку документов граждан, которые подтверждают их личность или документацию, касающуюся транспорта; осуществлять досмотр транспорта, багажа и грузов; сопровождать транспорт.

Понятие защиты гос. границ содержит в себе совокупность самых разнообразных действий, которые необходимы для защиты границ нашей страны, сюда относятся: поиск данных и сведений, обработка и анализ информации; определение возможных последствий, которые могут возникнуть при угрозе безопасности; оказание сопротивления в случае незаконного вторжения на границы с применением оружия; формирование политики пограничного характера; нормативно-правовое регулирование данной области и пр.

## Глава 5

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ ВОПРОСОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

### § 1. Проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции статьи 79 Конституции Российской Федерации

Принятие в прошлом году ФКЗ № 1 от 14.03.2020 «О поправке к Конституции и о совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>1</sup> вызвало массовую дискуссию вокруг новой редакции статьи 79: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Помимо отечественного дискурса статья 79 подверглась резкой критике со стороны международной общественности, в частности в заключении Венецианской комиссии Совета Европы от 18 июня 2020 года говорится: «Россия является членом Совета Европы и участником европейской Конвенции о правах человека, которая обязывает ее исполнять решения Европейского суда по правам человека»<sup>3</sup>. По ее мнению, комиссии, принятие поправки входит в противоречие с обязательствами России как участницы данной конвенции.

Основу критики новой редакции статьи 79 составили следующие положения:

1. Положения статьи 79 и статьи 79.1 вступают в противоречия с п. 4 статьи 15 Конституции.

2. Положение статьи 79 позволит не исполнять решения ЕСПЧ, что фактически лишает граждан России права на международное правосудие.

---

<sup>1</sup> Российская газета, № 55, 16.03.2020.

<sup>2</sup> Ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета, № 140, 21.07.1995.

<sup>3</sup> Далее по тексту публикации — ЕСПЧ.

3. Россия создает опасный прецедент, который может привести к кризису международного права и делает положения Европейской хартии по правам человека фактически декларативным актом.

Положения статьи 79 определяют Конституционно-правовое регулирование государственного суверенитета и как следствие — национальной безопасности.

В данном параграфе мы кратко проанализируем все три критических положения и постараемся дать объективную оценку новеллы статьи 79 с учетом позиций Конституционного суда России, Европейского суда по правам человека, отечественной правоприменительной практики и конституционных норм ряда зарубежных стран.

Прежде чем проводить сопоставительный анализ статей 79 и 15 Конституции необходимо оговориться, что в 90-е годы при формировании демократической модели государственности, Россия находилась в сильной зависимости от международного права, что в свою очередь привело к неопределенности в толковании юридической силы Основного закона. В девяностые годы в среде конституционалистов шла ожесточенная полемика между сторонниками конституционализации международного права и сторонниками интернационализации конституционного права<sup>1</sup>

Сформировав со временем все базовые демократические институты и обеспечивающие их государственно-правовые механизмы, Российская Федерация стала последовательно отстаивать национальные интересы, в том числе и в правовом поле. К началу 21-го века Конституция заняла прочное место в качестве закона, имеющего на территории Российской Федерации высшую юридическую силу, отраслевое законодательство полностью отошло от правовых норм, принятых еще в РСФСР, суды все реже обращались к международным нормам.

Схожие тенденции наблюдались и во внутривнутриполитической сфере: последовательная защита федеральных интересов; обеспечение единого государственного суверенитета, закрепленного в статье 4 Конституции; жесткое проведение принципа прямого действия Конституции во всех субъектах Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> См. на пример: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М.: Международные отношения, 1992. 136 с; Глотов С.А. Россия и Совет Европы: политико-правовые проблемы взаимодействия. Краснодар: Советская Кубань, 1998. 421 с.; Барциц И.Н. Переосмысление соотношения международного и национального права на рубеже эпох 1999г. 34 с. и др.

Закономерным итогом данного процесса стало принятие Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 07.06.2000<sup>1</sup> поставившее точку в научном дискурсе: «Верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, независимость в международном общении — необходимый качественный признак России как государства, строится на безусловном верховенстве Основного закона»<sup>2</sup>.

Данное постановление исходило из идеи безусловного суверенитета России не только во внутренней сфере, но и на международной арене, что не могло, в конце концов, не привести к конфликту между обязательным приоритетом норм международного права и обязательным приоритетом суверенитета Российской Федерации.

Исходя из этого, при толковании новеллы статьи 79 необходимо понимать, что в ее основе заложен суверенитет Российского государства, таким образом, новелла не противоречит, а развивает незыблемые положения статьи 15 Конституции и гармонизирует их с такими же конституционными положениями, касающимися суверенитета России.

Противоречие между статьями 15 и 79 усматривают, в основной массе сторонники интернационализации конституционного права, такая интерпретация утратила свою актуальность за последние 20 лет, причем не только в России, но в большинстве европейских стран. После евроинтеграции многие европейские государства приняли поправки в свои Конституции, обеспечив схожие с механизмы защиты национального суверенитета. Так Франция в 2008 г по инициативе президента республики Н. Саркози провела конституционную реформу. Конституционный закон «О модернизации институтов V Республики» № 2008-724 от 23 июля 2008 г. наделил Парламент широкими правами в области международной и европейской политики (ст. 884)<sup>3</sup>.

Таким образом, даже с позиции интернационализации конституционного права, обеспечение национальных интересов не должно допускать вмешательства в сферу законодательной власти посторонних институтов.

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2000.

<sup>2</sup> См. там же.

<sup>3</sup> [lektsii.net/1-80724.html](http://lektsii.net/1-80724.html)

Второе критическое положение связано с опасением, что новая редакция статьи 79 позволит не исполнять решения ЕСПЧ, что лишит граждан России права на международное правосудие.

Здесь, следует начать с того что, механизм исполнения решений ЕСПЧ сформировался в России достаточно давно, а 14 июля 2015 года посредством Постановления КС № 21-П<sup>1</sup> получил официальное толкование, новая редакция статьи 79 Конституции только закрепит сложившейся порядок.

До принятия данного Постановления шла бурная дискуссия по поводу возможности неисполнения страной решений ЕСПЧ, ряд дел к этому времени уже получил критическую оценку со стороны Правительства России, как политизированные<sup>2</sup>. Итогом затянувшихся споров об обязательности исполнения решений ЕСПЧ (статья 46 Европейской Конвенции) стало упомянутое выше постановление КС № 21-П в котором Конституционный суд резко раскритиковал обязанность безусловного исполнения постановлений ЕСПЧ: «Общепризнанные нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Конвенция, являющаяся международным договором РФ, составляет часть правовой системы РФ, постановления Европейского Суда должны исполняться на началах признания их частью правовой системы РФ с учетом высшей юридической силы Основного закона»<sup>3</sup>.

Таким образом, еще в 2015 году Конституционный Суд постановил — решение не может быть обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права, к числу которых, относятся принцип суверенитета государства и невмешательства в его внутренние дела<sup>4</sup>.

Так что новая редакция статьи 79 Конституции не принесла ничего нового в систему исполнения решений ЕСПЧ. Отметим так же, что непосредственно практика исполнения решений ЕСПЧ в Российской

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2015.

<sup>2</sup> См. на пример Жалоба № 48787/99 «Илашку и другие против России»; жалоба № 14902/04 «Юкос против России» и другие

<sup>3</sup> Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2015.

<sup>4</sup> Федосеева В. А. Анализ постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П / В. А. Федосеева // Молодой ученый. 2017. № 31 (165). С. 45–50. — URL: <https://moluch.ru/archive/165/45272/>

Федерации не подвергалась существенным изменениям последние 15 лет.

По данным Комитета министров Совета Европы на начало 2018 года, общий уровень исполнительской дисциплины решений ЕСПЧ — 2705 дел из них решения по России составляют 385<sup>1</sup>.

Все решения, вынесенные ЕСПЧ относительно денежной компенсации гражданам России, подлежат безусловному исполнению, согласно докладу Министерства юстиции за 2017 год по решениям ЕСПЧ гражданам ежегодно выплачивается около 900 миллионов рублей<sup>2</sup>, при этом объемы выплат не были уменьшены после принятия Постановления КС № 21. С 2018 года объемы выплат по решениям ЕСПЧ, предусмотренные бюджетом были сокращены до 600 миллионов и остаются такими до сих пор<sup>3</sup>. Причины этого меньше всего стоит искать в области противоречия международного права и Российского суверенитета. Как мы считаем, истинная причина кроется в сокращении доходов бюджета, которые повлекли за собой и уменьшение финансирования по многим статьям расходов.

Объективности ради, следует отметить, что на декабрь 2020 года 62 % решений ЕСПЧ в отношении граждан России еще не были исполнены<sup>4</sup>, находясь в ожидании. Необходимо сказать, что не одна только Россия сталкивается с проблемами исполнения решений ЕСПЧ в рамках защиты прав и свобод человека и предотвращения условий, способствующих их нарушению. В настоящее время, мониторинг Парламентской ассамблеи Совета Европы установлен также в отношении: Азербайджана, Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Молдавии, Грузии, Сербии, Турции и Украины<sup>5</sup>.

Однако следует отметить, что Россия поступательно движется вперед в соответствии с рекомендациями Европейского Суда по правам человека. Данный орган не только присуждает компенсации за нарушенные права, но и в своих решениях может сделать вывод о наличии системных проблем в правовой системе того или иного государства,

---

<sup>1</sup> [www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/04/04/798371-rossiya-lidiruet](http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/04/04/798371-rossiya-lidiruet)

<sup>2</sup> [euroclaim.ru/minyust-vyplatil-za-god/](http://euroclaim.ru/minyust-vyplatil-za-god/)

<sup>3</sup> <https://zona.media/article/2019/12/27/budzhet>

<sup>4</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/4224915>

<sup>5</sup> <https://roseurosud.org/espch/mekhanizmy-realizatsii-reshenij-evropejskogo-suda-po-pravam-cheloveka>

что позволяет сделать вывод о необходимости принятия комплексных мер для устранения данных проблем.

Например, исходя из того, что большинство исков к Российской Федерации касалось вопросов содержания под стражей и для того, чтобы уменьшить зависимость России от решений ЕСПЧ 27 декабря 2019 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>. Данным нормативно-правовым актом заключенные наделяются правом подачи иска в российские суды по поводу условий содержания под стражей. Этот закон, при условии его должного соблюдения, может стать эффективным внутригосударственным средством правовой защиты.

Общий вывод относительно второго критического замечания состоит в том, что новая редакция не изменит сложившуюся практику исполнения решений ЕСПЧ.

Что касается третьего критического замечания, то после изучения международного опыта можно с уверенностью говорить, что Российская Федерация не создала никакого международного прецедента аналогичные положения можно встретить в Конституциях целого ряда стран.

В подтверждение данного тезиса можно начать с анализа правовой системы США. Вообще, как отмечали многие аналитики<sup>2</sup>, предложенные поправки в конституцию соответствовали положениям именно американской модели. Конституция США вообще обходит стороной вопрос о соотношении норм внутреннего и международного права. Это выглядит вполне логичным, учитывая, что она принималась в конце XVIII в., когда такой вопрос не имел практической актуальности. Однако в современных условиях продолжающейся глоба-

---

<sup>1</sup> Российская газета, № 296, 31.12.2019

<sup>2</sup> См. напр.: С. Будилин. Приоритет международного или национального права? Вопросы и ответы // [https://zakon.ru/blog/2015/7/15/prioritet\\_mezhdunarodnogo\\_ili\\_nacionalnogo\\_prava\\_\\_intervyu\\_na\\_rbk](https://zakon.ru/blog/2015/7/15/prioritet_mezhdunarodnogo_ili_nacionalnogo_prava__intervyu_na_rbk); К. Кривошеев. Ситуация не уникальная, это есть и в других странах // <https://www.kommersant.ru/doc/4221098>; Т. Едовина. Сами себе закон // <https://www.kommersant.ru/doc/4220886>; А. Клишас. Поправки в Конституцию и конституционная идентичность // <https://rg.ru/2020/02/10/andrej-klishas-prioritet-konstitucii-ne-pomeshayet-sobliudeniuv-seh-obiazatelstv.html>; Е. Шестакова. Сравнительный анализ положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // <http://docs.cntd.ru/document/564578201>

лизации с одной стороны и возрастающего противодействия этому процессу с другой стороны, вопрос инкорпорации международных норм во внутреннее право, как никогда важен. В условиях такого пробела в важнейшем документе страны, Конгресс США сам решает принимать или нет норму, которая противоречит международному договору. При этом, как показывает анализ решений Верховного Суда США, далеко не всегда международные нормы считаются обязательными к применению на территории Америки.

В странах, входящих в Европейский Союз, позиции по поводу соотношения международного и национального права разнятся. Так, например, в конституциях Португалии и Нидерландов прямо закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права непосредственно действуют на всей территории страны. Но это крайние случаи, остальные Европейские страны придерживаются более взвешенных позиций. В этом плане характерно решение Конституционного суда ФРГ по делу GÖRGÜLÜ v. GERMANY. В данном деле Конституционный суд Германии в своем постановлении от 14.10.2004, прямо сказал, что международные нормы могут применяться в Германии, только если прямо инкорпорированы в её систему права. Далее суд подтвердил, что законодательные органы в порядке исключения могут признать, что данная норма не может быть применена в Германии если это единственная возможность избежать нарушения конституции ФРГ.

## **§ 2. Обеспечение национальной безопасности с условиях пандемии: международно-правовой анализ**

Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19), начавшаяся в 2019 году, подчеркнула важность обеспечения широкого доступа граждан к товарам первой необходимости, включая важнейшие медицинские устройства, продукты питания, фармацевтические препараты и средства индивидуальной защиты (СИЗ). Глобальная экономика с ее резервами, позволила ускорить рост производства данных товаров, но недостаточные стратегические резервы, неспособность быстро осуществлять критически важные поставки внутри страны и сбои в цепочке поставок, привели к тому, что многие страны оказались неготовыми к этому глобальному кризису. Ощутив на собственном опыте то, что ранее рассматривалось как гипотетическая угроза благополучию населения в целом, правительства всего мира начали

предлагать протекционистские меры, направленные на улучшение национальной безопасности и национального суверенитета в рамках прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в национальные компании и недвижимость.

В странах, где существует регламентированный процесс контроля за ПИИ в сфере национальной безопасности, очень быстро началось усиленное изучение цепочки поставок и рисков, связанных с офшорингом, и рисков, связанных со здоровьем, например, таких, как доступ к данным в сфере здравоохранения.

Признав, что текущие экономические условия сделали многие отечественные компании уязвимыми от иностранных закупок, ряд стран ускорили разработку или расширение своих процессов проверки ПИИ и разработали усиленные протекционистские меры. В рамках данной работы, мы хотели бы изучить, эти меры на примере ряда крупнейших стран, таких как США, Европейский Союз, Франция, Германия, Италия, Австралия, Великобритания.

**Соединенные Штаты.** Комитет по иностранным инвестициям в Соединенных Штатах (CFIUS) — это межведомственный комитет под председательством Министерства финансов США, в состав которого входят представители нескольких агентств исполнительной власти. CFIUS обладает юрисдикцией в отношении «покрытых транзакций», т.е. тех транзакций, которые могут привести к иностранному «контролю» бизнеса в США; неконтролирующих инвестиций в определенные типы предприятий США и некоторых операций с недвижимостью. CFIUS имеет право проверять такие транзакции и, если инвестиция может представлять угрозу национальной безопасности США, президент по рекомендации CFIUS может заблокировать её или создать такие условия для инвестиции, чтобы уменьшить предполагаемую угрозу.

13 февраля 2020 года вступили в силу новые правила CFIUS, в рамках реализации Закона о модернизации анализа рисков иностранных инвестиций 2018 года («FIRRMA»). Новые правила расширили юрисдикцию CFIUS. Теперь он рассматривает еще более широкий спектр инвестиций в США, включая некоторые неконтролирующие инвестиции в предприятия США и операции с недвижимостью.

Проверка через CFIUS в значительной степени, является добровольным процессом, после прохождения которого, стороны сделки могут получить гарантии того, что в будущем CFIUS не будет предъ-

являть претензии к данной сделке, если будет признано, что она не несет риски для национальной безопасности. Однако есть два обстоятельства, при которых стороны должны обязательно подавать заявление о проверке в CFIUS:

1) Если данное предприятие в США производит, проектирует, тестирует, производит, изготавливает или разрабатывает «критически важную технологию» для использования в определенных отраслях.

2) Если это определенные операции, включающие прямые или косвенные инвестиции иностранного правительства.

Основная деятельность CFIUS по-прежнему сосредоточена на угрозах национальной безопасности, создаваемых китайскими инвестициями. Не так давно 18 сенаторов-республиканцев выразили озабоченность по поводу угроз для оборонно-промышленной базы США, которые представляют текущие экономические условия, предупредив, что китайские государственные и частные компании, несомненно, будут охотиться на безденежные американские компании во время этого кризиса. В письме сенаторов к CFIUS предлагалось «тщательно изучить любые транзакции или инвестиции [китайских] государственных или частных предприятий, которые могут угрожать или подорвать национальную безопасность Соединенных Штатов». 5 мая 2020 года, отражая повышенную обеспокоенность хищническими инвестициями из Китая, Конгресс внес законопроект (HR 6706), запрещающий все приобретения китайскими инвесторами до окончания пандемии COVID-19, если CFIUS не определит наличие ряда факторов, оправдывающих инвестиции.

Хотя CFIUS был обеспокоен иностранным доступом к личной медицинской информации в США, что привело к принудительному отчуждению двух американских предприятий, которые были приобретены китайскими организациями, кризис вызванный COVID-19, вероятно, повысит внимание CFIUS к инвестициям в здравоохранение, и фармацевтический сектор в более широком смысле, в том числе в областях, которые ранее считались менее важными. Оказалось, что значительная внутренняя нехватка медицинских устройств, расходных материалов и СИЗ, которая в значительной степени зависит от производств и цепочек поставок за пределами США, представляет собой прямую и существенную угрозу национальной безопасности. Недавние заявления должностных лиц исполнительной и законодательной власти указывают на то, что CFIUS станет центральным зве-

ном для реализации решительного подхода к обеспечению поставок этих товаров за счет отечественной промышленности.

Обеспокоенность CFIUS угрозами безопасности цепочки поставок, которые традиционно касались важнейших отраслей, таких как оборона и телекоммуникации, вероятно, усилится после COVID-19. Мы можем предполагать, центральным направлением защиты национальной безопасности станет обеспечение безопасности цепочки поставок для гораздо более широкого спектра продуктов внутреннего потребления. Ярким примером этого предположения, является введение в Конгресс США 17 апреля 2020 года Закона об обзоре рисков сельскохозяйственной безопасности. Этот закон направлен на добавление министра сельского хозяйства в качестве постоянного члена CFIUS в ответ на слабые места, которые COVID-19 выявил в области продовольственной безопасности в США. Как резко заявил конгрессмен от Оклахомы Фрэнк Лукас, представляя законопроект: «Я всегда знал, что продовольственная безопасность является жизненно важной частью нашей национальной безопасности, но во время пандемии COVID-19 американцы смогли убедиться в этом воочию. Я считаю, что иностранные инвестиции в цепочку поставок продуктов питания в нашей стране заслуживают более пристального внимания, и поэтому сегодня я представляю этот важный законодательный акт».

Иностранные инвестиции, совместные предприятия и другие совместные проекты в области фармацевтических исследований, разработок и производства — еще одна область, вызывающая озабоченность в связи с пандемией COVID-19 и которая, вероятно, столкнется с усилением проверок со стороны CFIUS. Зависимость США от Китая в производстве почти 80 % антибиотиков и активных фармацевтических ингредиентов (АФИ), используемых для производства широкого спектра лекарств, привела к двусторонним призывам к проведению расследований и принятию законодательства для противодействия угрозе, создаваемой ограниченными возможностями фармацевтического производства США.

Эти проблемы усугубляются тем фактом, что волатильность рынка и девальвация компаний привели к тому, что многие американские предприятия, особенно технологические стартапы, работающие в сфере здравоохранения, оказались в шатком финансовом положении, что создает благоприятную среду для иностранных инвестиций, могущих создать угрозу национальной безопасности. Компании, сталкивающиеся

с трудными финансовыми условиями, должны проявлять особую осторожность, принимая спасательный круг от иностранного инвестора и учитывать возможные последствия со стороны CFIUS. Эллен Лорд, руководитель отдела закупок Министерства обороны США, недавно выразила обеспокоенность по поводу того, что военно-промышленная база США стала уязвима для враждебного капитала, направляемого через подставные компании во время кризиса и, в ответ, предложила усилить и расширить контроль за инвестициями в сферу национальной безопасности в рамках деятельности CFIUS. Министерство обороны в настоящее время обсуждает с законодателями предложения, направленные на обеспечение правительства США соответствующими законодательными инструментами для вмешательства, в случае необходимости.

Помимо повышенного внимания к транзакциям, о которых мы уже говорили, CFIUS в несколько раз активизировал свои усилия по мониторингу корпоративной деятельности для выявления и проверки транзакций, которые не были зарегистрированы в CFIUS до их закрытия. Ориентируясь в первую очередь на транзакции, совершенные за последние три года, CFIUS стремится выявить прошлые транзакции, которые способствовали нехватке критически важных материалов, необходимых для борьбы с COVID-19.

**Европейский Союз.** Европейский Союз создал общий механизм проверки ПИИ, дополняющий механизмы, уже существующие в некоторых государствах, являющихся членами ЕС еще в апреле 2019 года. Регламент 2019/452 устанавливает механизм обмена информацией между государствами членами ЕС для одновременной оценки потенциальных угроз национальной безопасности и общественному порядку.

Когда государство член ЕС или Европейская комиссия (ЕК) считают, что ПИИ в государстве члене ЕС (запланированные или завершённые) представляют угрозу национальной безопасности, обществу или имеют отношение к программе финансирования ЕС, то они оформляют свое мнение, которое должно приниматься во внимание в той стране, в которую осуществляется инвестиция. В соответствии со статьей 7 данного регламента, как ЕС, так и государства члены ЕС, также могут высказывать мнение по текущим или завершённым прямым иностранными инвестициями в государстве члене ЕС, даже если они в настоящее время не проверяются в этой стране. Такая проверка может быть осуществлена постфактум, в течении 15 месяцев после завершения целевого проекта.

Законодательство ЕС побуждает национальных законодателей учитывать все соответствующие факторы, включая влияние на критически важную инфраструктуру, технологии (включая ключевые вспомогательные технологии) и используемые ресурсы, которые необходимы для национальной безопасности или поддержания общественного порядка, нарушение, отказ, потеря или разрушение которых окажет значительное влияние на Европейский Союз или его членов.

Регламент предоставляет неисчерпывающий список секторов и технологий, которые могут считаться критическими, будь то физические или виртуальные. Сюда включается энергетика, транспорт, вода, здравоохранение, связь, медиа, обработка или хранение данных, аэрокосмическая, оборонная, избирательная или финансовая инфраструктура, важные объекты, а также земля и недвижимость, имеющие решающее значение для использования такой инфраструктуры. Однако данный регламент не ограничивает сферу его применения и формально применяется ко всем секторам. Например, в недавнем заявлении комиссар Бретон призвал защитить сектор туризма от случайных поглощений.

Законодательство фактически ставит ЕС в центр расширенной транснациональной системы обмена информацией, оставляя решение о блокировании или разрешении инвестиций (возможно, с условиями) исключительно национальным властям, в соответствии с национальным законодательством. Однако, если Комиссия дает заключение, государство член ЕС должно «должным образом его учитывать» или, если инвестиции затрагивают проекты, представляющие интерес для Европейского Союза, принимать его «во внимание». Эти новые и пока неясные правовые стандарты оставляют открытым вопрос о последствиях, для того государства-члена, которое нарушит данное указание. По нашему мнению, сомнительно, что законность данных заключений будет подлежать судебному контролю. В настоящее время такой механизм действует в 14 странах-членах ЕС (и в Великобритании).

Во время пандемии COVID-19 ЕС выпустил дополнительное руководство для государств членов ЕС, о том, как использовать национальные механизмы проверки ПИИ и механизмы самого ЕС. По словам ЕС, государствам членам ЕС необходимо проявлять бдительность и использовать все инструменты, доступные как на уровне профсоюзов, так и на национальном уровне для того, чтобы избежать ситуации, при которой текущий кризис приведет к потере критически важных активов и технологий.

Также особое внимание, руководство ЕС уделяет здравоохранению, заявляя, что особый стратегический интерес представляют производственные мощности или связанные с ними отрасли, такие как исследовательские учреждения (например, разрабатывающие вакцины), в которые возможны прямые иностранные инвестиции». Данное руководство, говорит также о других секторах, представляющих ключевой интерес для государств членов ЕС и предполагает ряд далеко идущих политических последствий, которые в долгосрочной перспективе повлияют на проверку ПИИ в Европейском Союзе.

В учредительных договорах Европейского Союза устанавливаются политические цели для ЕС и в которых говорится, что «Союз должен отстаивать и продвигать свои ценности и интересы, а также вносить свой вклад в защиту своих граждан». В свете последних событий, ЕС, вероятно, будет широко использовать свое новое положение как информационного центра и консультативного органа, для поддержки своей роли защитника европейских интересов. Еще до пандемии COVID-19 европейский суверенитет, в том числе технологический, был основным двигателем новой промышленной стратегии ЕС. Рассматриваемое постановление дает Европейской Комиссии широкие возможности использовать свои консультативные полномочия для выделения отдельных проектов и оказания влияния на них. В статье 10 правил, вводящих данное постановление в силу, также указывается, что Европейская Комиссия будет активно использовать механизмы мониторинга, предназначенные для выявления сделок совершенных в обход национальных механизмов проверки. Право на проверку в течении 15 месяцев уже совершенных сделок, также дает Европейской комиссии значительную свободу действий.

Хотя упомянутый Регламент 2019/42 оставляет полномочия по принятию решений национальным регулирующим органам, он содержит несколько указаний (статьи 2, 3 и 4) в отношении критериев оценки, а также процедур деятельности и создания национальных регулирующих органов. Это особенно актуально, поскольку Европейская Комиссия призывает те 13 государств членов ЕС, которые еще не создали полноценные механизмы проверки, сделать это как можно скорее. Опыт из других областей показал, что европейское законодательство часто устанавливает стандарты в национальной практике государств членов ЕС, даже без прямого влияния со стороны европейских стран.

Хотя постановление направлено на поддержание политики открытости цепочек поставок, политический акцент сместился на здоровье и безопасность граждан и, в меньшей степени, на наращивание мощностей по производству отечественных медицинских устройств и продуктов. В ближайшем будущем, общая политическая среда, вероятно, станет менее благоприятной для иностранных инвесторов в некоторых секторах экономики ЕС. И предстоящее председательство Германии в ЕС показало, что торговля является «приоритетом» в этом направлении.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что регламентация процедуры проверки иностранных инвестиций, останется за национальными регулирующими органами. Однако нынешний политический контекст, вероятно, приведет к усилению контроля, в том числе на уровне ЕС. Инвесторы должны быть готовы продемонстрировать повышенную стоимость своих инвестиций для принимающей страны и ЕС как с точки зрения внутреннего потенциала, так и с точки зрения общей общественной выгоды.

Условия, предъявляемые к ПИИ в ЕС, вероятно, станут более строгими и в иных стратегических областях, помимо здравоохранения. Другие конкретные области, находящиеся в поле зрения регулирующих органов, включают авиацию, морской транспорт и цифровую экономику. В то время как ЕС остается внешне приверженным политике открытых цепочек поставок, нынешнее внимание к восстановлению «внутреннего» производства может привести к использованию инструментов проверки ПИИ для поддержки предприятий, которые в значительной степени или исключительно полагаются на поставщиков из ЕС. Процессы проверки ПИИ будут становиться все более политизированными и противоречивыми в постковидном мире.

В такой обстановке, а также с учетом полномочий ЕС участвовать в проверке проекта в течение 15 месяцев после его завершения, инвесторы и компании, желающие инвестировать в ЕС, должны будут учитывать общественное восприятие и потенциальную политизацию своего проекта. Стратегическое участие и хорошо продуманные стратегии работы с правительством будут иметь важное значение для заключения сделок от начала и до финишной черты.

**Франция.** В 2018 году французское правительство инициировало крупную реформу режима прямых иностранных инвестиций, последняя часть которой вступила в силу 1 апреля 2020 года. Эта реформа радикально изменила и укрепила режим французских прямых иностранных инвестиций, в частности за счет:

- 1) снижения порога инвестиций в акционерный капитал предприятий, в отношении которых осуществляется контроль, до 25 процентов;
- 2) расширение концепции контроля за счет усиления влияния правительства;
- 3) введение двухэтапной процедуры проверки, очень похожей на процедуру контроля CFIUS в Соединенных Штатах.

Список важных секторов экономики, на которые распространяется режим предварительного разрешения, также был расширен в третий раз с 2014 года и теперь наряду с традиционными секторами, включает деятельность, например, связанную с типографской и цифровой печатью, хранением энергии и квантовыми технологиями,

Наряду с этим новым режимом контроля над ПИИ, министерству экономики Франции было предоставлено право на применение широкого спектра доступных санкций или запрета транзакции, которая может поставить под угрозу стратегические интересы Франции. В целом, министерство экономики Франции и правительство выражают намерение лучше защищать стратегические интересы Франции от приобретений, несущих угрозу национальной безопасности, уделяя особое внимание научно-исследовательской деятельности и технологическим секторам. Например, министр экономики Бруно Ле Мэр недавно использовал свое право вето, для предотвращения предполагаемого поглощения французской компании по производству приборов ночного видения Photonis американской оборонной компанией Teledyne.

29 апреля 2020 года министр Бруно Ле Мэр объявил, что будут приняты новые меры защиты, для блокировки враждебных поглощений во время пандемии COVID-19. Эти меры включали в себя изменение режима контроля над ПИИ следующим образом:

- 1) Снижение порога инвестирования в акционерный капитал с 25 % до 10 % для флагманских французских компаний, приобретенных неевропейскими инвесторами; и
- 2) Распространение контроля на биотехнологические компании, включая, например, те, которые работают над вакциной против COVID-19.

Первая мера должна была быть временной и применяться по крайней мере до конца 2020 года, но в дальнейшем была продлена на первую половину 2021 года, а в отношении второй меры, которая может быть постоянной, не было дано никаких указаний.

Это объявление не стало неожиданностью и согласуется с рядом других признаков, что пандемия COVID-19 не нарушит процесс мониторинга прямых иностранных инвестиций во Франции, а, скорее, усилит существующую политику защиты экономических интересов страны.

Например, Казначейство Франции недавно объявило в обращении к профессионалам этого сектора, что правительство будет строго применять существующий контроль над ПИИ во время пандемии, учитывая важные проблемы, которые она вызывает для французских компаний, в частности те, кто работает в х секторах экономики, особенно затронутых кризисом. Кроме того, некоторые представители государства заявили, что эта ситуация может помочь правительству достичь консенсуса по широкому использованию режима контроля над ПИИ, особенно между Министерством экономики и Министерством иностранных дел, которое ранее неохотно рассматривало эти вопросы.

В парламенте и, в частности, в Национальном собрании Франции, также как и правительстве, похоже, возник общий интерес к использованию режима контроля над ПИИ, в том числе со стороны политических партий, обычно не особенно обращающих внимание на эти вопросы. Например, депутаты Французской социалистической партии в начале апреля 2020 г., представили первоначальный законопроект, направленный на распространение существующего режима предварительного разрешения сделок на все сектора экономики (а не только на стратегические) в период чрезвычайной ситуации в области здравоохранения плюс еще три месяца. Предложение также содержало требование, чтобы правительство подготовило отчет о своих действиях по контролю и представило его в парламент. Некоторые предложения также были сделаны французскими правыми, которые заметно ужесточили требования для одобрения иностранных инвестиций.

Несмотря на то, что этот законопроект не был принят и, в целом, регулирование осуществлялось на основании указа, повышенное внимание Парламента могут в долгосрочной перспективе усилить надзор за режимом контроля над ПИИ и обеспечить дополнительные меры прозрачности в продолжение тех, которые приняты в Закон РАСТЕ в 2019 году.

Все эти инициативы продиктованы одним и тем же — желанием защитить французский «экономический суверенитет» в краткосрочной перспективе, но с неоспоримыми последствиями в долгосрочной перспективе, в виде усиления политической тенденции, сформировавшей-

ся несколько лет назад. Кроме того, имея в своем распоряжении правовые и практические инструменты и национальную политическую волю для защиты ключевых компаний, французское правительство также намерено стать региональным лидером по вопросам национальной безопасности ПИИ в Европе. Действительно, Франция голосовала за выполнение рекомендаций ЕС по ПИИ, принятых в прошлом году, и настаивала на необходимости немедленного сотрудничества по трансграничным делам в контексте текущего кризиса.

**Германия.** Федеральное министерство экономики и энергетики Германии («BMWi») является органом по выявлению и анализу сделок, связанных с иностранными инвестициями. Несмотря на то, что после создания в 2008 году BMWi не проявляла большой активности, за последние годы этот орган расследует все больше сделок. По состоянию на конец 2020 г., BMWi заблокировала только одну транзакцию, но вероятно, что многие транзакции не произошли или были отменены, когда их ожидала проверка.

Согласно действующим нормам, одобрение BMWi требуется как для: 1) инвестиций, дающих право на более чем 10 % голосов в акционерных компаниях, инвесторами из других стран в определенных секторах (например, оборонная промышленность, технологии шифрования); 2) инвестиций, дающих право на более чем 10 % голосов в акционерных компаниях, совершенных инвесторами не из Европейского Союза в инфраструктуру, которая имеет жизненно важное значение для национальной безопасности.

Инвестиции в другие сектора, дающие право на более чем 25 % голосов в акционерных компаниях, со стороны инвесторов из стран, не входящих в ЕС, также попадают под юрисдикцию BMWi, но не обязательны для регистрации и одобрения этим министерством. Однако добровольная регистрация и одобрение, обеспечат безопасность инвестиций от будущей проверки BMWi.

В ответ на пандемию COVID-19, 28 апреля 2020 года BMWi объявило о внесении проекта поправки в Постановление о внешней торговле и платежах Германии (AWV), которая и вступила в силу через несколько дней. Данная поправка первоначально планировалась стать частью более масштабных реформ по ужесточению режима проверки прямых иностранных инвестиций. Хотя о ней еще было объявлено еще в январе 2020 года, вступление её в силу предполагалось только 22 октября 2020 года, однако BMWi решило ввести эту поправку

в действие раньше срока. Согласно тексту поправки, требования к уведомлениям о приобретении немецких предприятий (включая приобретение активов) организациями, не входящими в Европейскую экономическую зону, расширены и теперь данные уведомления подаются в отношении предприятий и организаций из следующих сфер:

1) Поставщики услуг, ответственные за обеспечение исправной и надежной инфраструктуры, обеспечивающей связь в государстве;

2) Производители и разработчики СИЗ (включая отдельные части или компоненты);

3) Производители и разработчики важных фармацевтических препаратов;

4) Производители, дистрибьюторы и разработчики медицинских устройств и устройств, имеющих жизненно важное значение для диагностики, профилактики, мониторинга, прогнозирования, лечения или облегчения симптомов опасных для жизни и очень заразных инфекционных заболеваний (включая отдельные части или компоненты);

5) Горнодобывающее и перерабатывающее оборудование для некоторых видов критически важного сырья.

Положения требования об уведомлении также будут применяться к владельцам производственных мощностей и технологий в вышеупомянутых сферах. Кроме того, поправка теперь уполномочивает BMWi учитывать при оценке потенциального риска для национальной безопасности:

1) находится ли инвестор прямо или косвенно государственной собственностью

2) участвовал ли инвестор в действиях, оказывающих негативное влияние на общественную безопасность и порядок;

3) имеется ли значительный риск того, что инвестор или лица, действующие от его имени, совершили определенные экономические преступления или допустили нарушения экспортного контроля.

2 апреля 2020 года BMWi анонсировало новый проект парламентского законопроекта о внесении поправок в Закон о внешней торговле и платежах Германии (AWG) с целью реализации Регламента (ЕС) 2019/452, о котором мы уже говорили выше и который расширит полномочия BMWi в отношении рассмотрения широкого круга транзакций. Законопроект содержит широкий комплекс мер, которые не могут быть объяснены только реакцией на пандемию COVID-19. Данный законопроект был принят парламентом без существенных

поправок и вступил в силу 22 октября 2020 года, в тот же день, что и Регламент ЕС.

Среди наиболее значительных изменений, которые привносит новый закон, может отметить следующие:

1) Будет снижен «стандарт тщательности BMWi» при рассмотрении угрозы, исходящей от иностранных инвестиций. До принятия этого закона, в ходе проверки транзакций она могла быть запрещена, если признано существование реальной угрозы возникновения «достаточно серьезной опасности». Новый закон снизил порог для запрещения таких сделок до «вероятного нарушения» общественного порядка и безопасности Федеративной Республики. Кроме того, теперь BMWi рассматривает «возможное нарушение» общественного порядка и безопасности не только в Федеративной Республике Германии, но и во всех странах-членах ЕС в отношении важнейших программ ЕС.

2) Данный закон требует одобрения от BMWi для инвестиций в критически важную инфраструктуру (в соответствии с постановлением ЕС), включая энергетику, транспорт, водоснабжение, здравоохранение, связь, средства массовой информации, обработку или хранение данных, оборону, страхование, средства массовой информации или финансовую инфраструктуру, отраслевое программное обеспечение и иные важные объекты. Кроме этого, BMWi объявило, что намерено расширить сферу контроля инвестиций до транзакций, связанных с искусственным интеллектом, робототехникой, полупроводниками, биотехнологиями и квантовыми технологиями в соответствии с поправкой к Постановлению о внешней торговле. Неполучение одобрения BMWi до закрытия инвестиции, получения права голоса в акционерных обществах или дивидендов повлечет за собой тюремное заключение на срок до пяти лет и уголовные штрафы.

Хотя послеинвестиционная проверка со стороны BMWi в оборонном секторе и секторе, связанном с использованием технологий шифрования не ограничена по времени, в отношении иных объектов важной инфраструктуры, она ограничена пятью годами. Однако, поскольку послеинвестиционная проверка регулируется отдельным постановлением, неясно, сохранится ли пятилетнее ограничение или будет снято, чтобы привести его в соответствие с существующими правилами проверки постфактум, установленными Евросоюзом.

Несмотря на то, что эти изменения не связаны исключительно с пандемией COVID-19, новое законодательство и расширенное толко-

вание BMWi его полномочий сильно повлияли на текущую ситуацию. Вероятно, что решение о включении уголовных наказаний за неполучение необходимого одобрения в последние изменения законодательства и расширение перечня операций, подлежащих одобрению, были отчасти вызваны реакцией на текущий кризис. Кроме того, политика предотвращения «вероятного нарушения общественного порядка и безопасности», вероятно, приведет к расширенному толкованию ограничений, особенно в области предоставления медицинских услуг, оборудования и лекарств.

**Италия.** Закон «О золотой силе» (Законодательный декрет № 21 от 15 марта 2012 года; Закон № 56 от 11 мая 2012 года) уполномочивает правительство Италии тщательно проверять инвестиции иностранных лиц в определенные секторы экономики и активы, которые считаются стратегическими для национальных интересов. Согласно этому закону, правительство имеет «особые полномочия» (так называемые «золотые полномочия»), в том числе налагать вето или определять условия операций с ПИИ, которые могут представлять угрозу национальной безопасности или общественному порядку.

Данное законодательство необходимо для контроля инвестиций в определенные секторы и активы инвесторами как из ЕС, так и из других стран. Подача документов для одобрения должна быть произведена в течение 10 дней после подписания или принятия корпоративного решения об одобрении сделки и, в любом случае, до ее реализации. Правительство Италии имеет 30 или 45 рабочих дней для рассмотрения (в зависимости от того к какому сектору экономики, относится предприятие в отношении которого была подана заявка; такой срок может быть продлен на 10 или 20 дней), в течение которых любое права голоса в акционерных обществах или иные неэкономические права, связанные с приобретенными долями, замораживаются до утверждения правительством.

8 апреля 2020 года принимается Декрета № 23/2020 («Указ о ликвидности»), статьи 15 и 16 которого внесли существенные изменения в режим итальянских ПИИ и расширили сферу действия «золотых полномочий». Эти изменения предназначены для защиты итальянских стратегических компаний и активов, предотвращения враждебных и спекулятивных поглощений, которые могут последовать за экономическим кризисом, вызванным пандемией COVID-19.

Указ о ликвидности расширил режим «золотых полномочий», чтобы охватить все сектора, перечисленные в статье 4 Регламента (ЕС) 2019/452, включая финансовый, кредитный и страховой секторы. До этой поправки режим «золотых полномочий» охватывал:

1) жизненно важную инфраструктуру как физическую, так и виртуальную, включая энергетику, транспорт, водоснабжение, здравоохранение, связь, средства массовой информации, обработку или хранение данных, аэрокосмическую, оборонную, избирательную или финансовую инфраструктуру, иные важные объекты, а также землю и недвижимость, необходимые для использования такой инфраструктуры;

2) критически важные технологии и «продукцию двойного назначения» (предметы, которые могут использоваться как в гражданских, так и в военных целях, включая искусственный интеллект, робототехнику, полупроводники, средства кибербезопасности, аэрокосмическую промышленность, продукты оборонной промышленности, энергетику, хранение, квантовые и ядерные технологии, а также нанотехнологии и биотехнологии);

3) широкополосные сети электронной связи 5G;

5) иные вопросы, связанные с обороной и национальной безопасностью.

Теперь, в рамках режима «золотых полномочий», также могут проверяться инвестиции в финансовый, кредитный и страховой секторы, поставки критически важных ресурсов (включая энергию, сырье и продовольствие), доступ к конфиденциальной информации (включая личные данные или возможность контролировать такую информацию), а также в свободу СМИ и плюрализм.

Кроме того, статья 15 Указа о ликвидности ввела временные меры, направленные на смягчение негативных последствий пандемии COVID-19, которые будут действовать до ее окончания. Эти временные меры расширяют права в рамках «золотых полномочий» по проверке (и, следовательно, обязанности представить уведомление на одобрение) следующего:

1) Любое решение, действие или транзакция, которые включают смену владельца, организацию контроля или доступности, а также назначения активов в областях, перечисленных в Статье 4 Постановления 2019/452, которое разбиралось выше, включая финансовый, кредитный и страховой секторы;

2) Любое приобретение контрольной (обычно 50 процентов или более) доли в капитале иностранными организациями (находящимися как из ЕС, так и за пределами ЕС) в областях, перечисленных в статье 4 Постановления 2019/452 выше, включая финансовый, кредитный и страховой секторы. (ранее обязанность уведомлять возникала только в случае приобретения, осуществляемого организациями, не входящими в ЕС);

3) Любое приобретение долей в уставных капиталах, дающих право на участие в управлении или контроль, инвесторами из стран, не входящих в ЕС, если размер этой доли более 10 % (и, как следствие, 15 %, 20 %, 25 % и 50 %), включая любые уже имеющиеся доли в областях, перечисленных в статье 4 Постановления 2019/452, включая финансовый, кредитный и страховой секторы, при условии, что стоимость инвестиций равна или превышает 1 миллион евро (ранее обязанность уведомлять об инвестициях из стран, не входящих в ЕС, была только в случае приобретения контрольного пакета акций).

Чтобы определить, могут ли иностранные инвестиции повлиять на национальную безопасность или общественный порядок, статья 15 Указа о ликвидности предусматривает, в частности, что наличие прямого или косвенного контроля со стороны государственной администрации государства члена ЕС также должно быть принятым во внимание (ранее учитывался контроль только государства, не входящего в ЕС).

Статья 16 Указа о ликвидности вносит некоторые процедурные изменения, в том числе наделение правительства полномочиями:

1) официально осуществлять «золотые полномочия» в отношении всех секторов, на которые распространяется обязанность уведомления;

2) в случае нарушения такой обязанности запросить у государственных органов, должностных лиц, частных организаций, компаний и других третьих лиц информацию и документы для осуществления «золотых полномочий».

В статье 16 также конкретно говорится о важности режима «золотых полномочий» в отношении сектора экономики, связанного с сетями широкополосной электронной связи 5G. В ней поясняется, что при использовании «золотых полномочий» при обзоре иностранных инвестиций в этот сектор, правила и руководящие принципы, сформулированные на международном уровне и уровне ЕС, должны учитываться при оценке «элементов, указывающих на наличие фак-

торов уязвимости, которые могут поставить под угрозу целостность и безопасность сетей и данных, которые в них передаются».

**Великобритания.** Не существует особого отдельного режима обязательного оформления, регулирующего иностранные инвестиции в Великобританию. Тем не менее, законодательство предусматривает определенную проверку как часть британского режима контроля за слияниями, которая и создает несколько возможностей для правительства Великобритании позволяющих вмешиваться и регулировать прямые иностранные инвестиции.

В соответствии с Законом о предприятиях 2002 года (EA2002) правительство может вмешаться, когда сделка представляет собой «соответствующую ситуацию слияния», которая затрагивает один или более из трех конкретных вопросов общественного интереса (национальная безопасность, финансовая стабильность или независимость СМИ). Соответствующая ситуация слияния возникает, когда:

- 1) два или более предприятия перестают быть отдельными;
- 2) товарооборот цели сделки в Великобритании превышает 70 миллионов фунтов стерлингов или транзакция приводит к созданию или увеличению доли предложения товаров или услуг данной компании в Великобритании более чем на 25 %.

Что касается второго случая, то допускаются и более низкие пороговые значения, когда слияние осуществляется в областях, которые относятся к определенным секторам национальной безопасности (например, товары военного назначения или двойного назначения). Правительство Великобритании также может вмешиваться на тех же основаниях «общественного интереса» (национальная безопасность, финансовая стабильность или плюрализм СМИ) в делах, связанных с:

- 1) государственными подрядчиками, которые хранят или получают конфиденциальную информацию, связанную с обороной;
- 2) определенными газетами и бизнесом, связанным с теле- и радиовещанием. Наконец, до конца переходного периода Великобритания может вмешиваться в соответствии с Регламентом ЕС о слияниях (EUMR) в разбирательства, связанные с европейскими слияниями, в которых правительство Великобритании заявляет о законном интересе.

У правительства Великобритании также есть ограниченное количество дополнительных способов вмешательства в определенные прямые иностранные инвестиции в дополнение к тем, которые предусмотрены EA2002 и EUMR, а именно:

1) когда предприятия, не являющиеся британскими, намереваются приобрести «важные производственные предприятия» и где такие приобретения будут противоречить интересам Великобритании (в эту категорию могут входить предприятия, которые считаются важными в период пандемии COVID-19, такие как фармацевтические компании, производители аппаратов ИВЛ или производители СИЗ)

2) государство имеет особую долю в компании (обычно акции с особыми правами, сохраняемыми после приватизации соответствующей компании), дающие ей определенные права (например, ни один акционер не может владеть более чем установленным процентом капитала компании без предварительного согласия правительства).

Закон о национальной безопасности и инвестициях, объявленный в речи королевы 19 декабря 2019 года и находящийся сейчас на рассмотрении в Палате Лордов усилит полномочия правительства по вмешательству в корпоративные слияния, для защиты интересов национальной безопасности и даст новые полномочия по сравнению с теми, которые предоставлены EA2002. В частности, законопроект расширит возможности правительства по проверке инвестиций «враждебных сторон» в предприятия или активы, имеющие значение для национальной безопасности.

Основные элементы законопроекта включают в себя:

1) создание системы уведомлений, посредством которой организации будут отмечать для государственных органов транзакции с потенциальными проблемами для безопасности для проведения проверки;

2) предоставление правительству возможности для снижения рисков национальному суверенитету (например, путем добавления условий к транзакции или вообще её полной блокировке);

3) регламентация апелляционного процесса для затронутых сторон.

Данные нововведения будут применяться ко всем секторам экономики Великобритании, без учета доли сторон в предложении или товарообороте.

Хотя законопроект не является прямым ответом на текущую пандемию COVID-19, в случае его реализации он неизбежно предоставит правительству Великобритании мощные инструменты для защиты британского бизнеса от прямых иностранных инвестиций, когда такие инвестиции угрожают интересам национальной безопасности Великобритании. Данный закон не является особенно подробным и не содержит определения «национальной безопасности» или «национального суве-

ренитета». Если правительство будет расширительно толковать данные понятия, то законопроект может позволить органам исполнительной власти вмешиваться в широкий спектр предлагаемых иностранных инвестиций, для обеспечения достаточной защиты интересов национальной безопасности Великобритании.

После начала пандемии, регулирующий орган Великобритании по вопросам конкуренции и рынков (СМА) создал целевую группу по COVID-19 и опубликовал несколько руководящих документов и пресс-релизов, касающихся мер, которые он будет или может предпринять в ответ на пандемию. В частности, СМА опубликовало руководство по своему подходу к расследованиям слияний. Однако в данном руководстве конкретно не рассматриваются ПИИ и необходимость защиты интересов Великобритании в таких сделках.

По мере того, как мировая экономика постепенно преодолевает шок от пандемии COVID-19, ожидается, что возможности для иностранных инвестиций вырастут до беспрецедентного уровня. Сочетание денежных средств инвесторов и компаний, срочно ищущих капитал, вероятно, создаст активный рынок для глобальных инвестиций, особенно в странах, старающихся поддержать ключевые отрасли промышленности во время общего кризиса экономики. Важность понимания и учета воздействия предлагаемых транзакций на национальную безопасность и национальный суверенитет, имеет решающее значение для достижения положительных результатов. Компании и инвесторы должны тщательно отслеживать изменения в процессах регулирования ПИИ в отдельных странах и заблаговременно разработать стратегию, с учетом этих особенностей.

Подводя итог главе, можно сказать, что безусловно, в начале 2021 года рано делать выводы о влиянии новой редакции статьи 79 на практику исполнения международных обязательств Российской Федерации. Однако исследуя правоприменительную практику за последние 5 лет, начиная с постановления Конституционного Суда № 21-П, можно сделать вывод о том, что Россия не намерена отказываться от принятых на себя международных обязательств.

В условиях усиливающегося противостояния со странами Запада, такое решение означало бы еще один шаг в сторону мировой изоляции, что совершенно недопустимо.

Решение Конституционного Суда № 21-П и последние поправки в Конституции лишь укрепили суверенитет Российской Федерации, по примеру многих других стран. Проблемы с исполнением решений ЕСПЧ носят не политический, а исполнительно-практический характер, поэтому авторы не видят существенных оснований для негативной оценки вступившей в силу новеллы.

Пандемия коронавируса (COVID-19) сыграла роль катализатора в политике многих государств по защите национальных экономических интересов, а также способствовала принятию защитно-охранительных мер, направленных на улучшение национальной безопасности и национального суверенитета.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В основном законе государства (конституции) должны быть заложены основные государственные, общественные и личностные ценности и интересы, определяющие стратегические национальные цели и приоритеты. Это обусловлено тем, что «главный» закон является основополагающим документом стратегического развития любого государства.

В Конституции Российской Федерации вопросы обеспечения национальной безопасности освещены не в полной мере в связи с особенностями периода, в который она была принята. Но эти пробелы были частично восполнены Президентом России в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

К фундаментальным принципам российской политики по обеспечению национальной безопасности можно отнести:

- справедливость;
- законность;
- гуманность;
- достаточный объем и уровень сил и средств;
- своевременность, соразмерность и адекватность мер обеспечения безопасности.

К субъектам обеспечения национальной безопасности России относятся Президент Российской Федерации, органы законодательной, исполнительной и судебной власти всех уровней, органы прокуратуры. Однако можно констатировать факт — Совет Безопасности Российской Федерации занимает центральное место в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность в России.

Нестабильность политической обстановки на международной арене, условия пандемии мирового масштаба оказали существенное влияние на систему обеспечения национальной безопасности в России — законодательство в данной сфере подверглось реформированию. Механизм реализации отдельных правовых норм требует совершенствования после апробации в практической деятельности. Особого внимания заслуживают значительные изменения в области обеспечения национальной безопасности при регулировании вопросов российского гражданства.

Обращаясь к деятельности по защите границ государства следует отметить то, что она существует в виде автономной отрасли системы обеспечения государственной безопасности, а также она включает в себя функции по выявлению угроз, мероприятий по их предупреждению, противодействию реализации и т.д.

Необходимо обратить внимание на то, что в качестве задачи, решение которой требует обнаружения и ликвидации рисков, представляющих определенную опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства<sup>1</sup>, выступает политическое направление, состоящее в обеспечении охраны территориальных границ российского государства в рамках действующего механизма безопасности страны.

Таким образом, несмотря на положительные тенденции в области укрепления института обеспечения национальной безопасности, методы государственно-правового регулирования требуют дальнейшей детальной проработки и научного осмысления с целью совершенствования законодательства. Целью таких действий в первую очередь является сохранение высокого уровня безопасности наиболее существенных национальных интересов, которые представляет каждый индивид, социум и государство в целом.

---

<sup>1</sup> Кудинов В.В. Государственная граница Российской Федерации как объект конституционно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности государства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 21. С. 17.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### *Нормативные правовые акты:*

1. Конституция Российской Федерации. // Российская газета от 25 декабря 1993.

2. Устав Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981.

3. Устав (Конституция) Всемирной Организации Здравоохранения (Нью-Йорк, 22 июля 1946 г.). Сборник документов. М., 1981.

4. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета от 10 декабря 1998.

5. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. 24 октября 1970 г. // Сборник «ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи на XXV сессии». Нью-Йорк. 1970.

6. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Нью-Йорк, 10 декабря 1984. Конвенция принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 г. № 39/46 Конвенция подписана от имени Правительства СССР 10 декабря 1985 г. и ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 21 января 1987 г. № 6416-ХI с оговорками. Конвенция вступила в силу 26 июня 1987 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

7. Международный пакт о гражданских и политических правах 19 декабря 1966 г. Пакт открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу 23 марта 1976 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII. // «Ведомости Верховного Совета СССР». 1976. № 17(1831). Ст. 291.

8. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» от 14.12.1974 г. // Международное публичное право. Т. 2. М., 1996.

9. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст.2277.

10. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

11. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (по состоянию на 7 марта 2005) // Российская газета. 1992. № 103.

12. Постановление Конституционного Суда РФ № 11-П от 27.06.2000 г. «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина Маслова» // СЗ РФ. № 27. Ст. 2882.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1999 г. по делу о проверке конституционности положений частей 1 и 2 ст. 295 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Ключева // Российская газета. № 16.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21.06.1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Российская газета. № 233.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 и п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24.06.1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 и п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24.06.1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 2.07.1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 УПК РСФСР в связи с жалобами ряда граждан // Российская газета. № 131.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 2.07.1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 УПК РСФСР в связи с жалобами ряда граждан // Российская газета. № 131.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.1995 г. по делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» ст. 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Смирнова // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 г. по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст.1768.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.10.1996 г. по делу о проверке конституционности ст.6 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина О. В. Сушкова // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5203

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1996 г. по делу о проверке конституционности ст.418 УПК РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края, в котором Конституционный Суд РФ сослался на резолюцию Экономического и Социального Совета ООН 1989/60 от 24.05.1989 г. «Процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов» // СЗ РФ. 1996. № 50. Ст.5679.

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 3.05.1995 г. по делу о проверке конституционности статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна // Российская газета. № 91.

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины РФ» // СЗ РФ от 14 августа 1995 г. № 33 ст. 3424.

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 07.1998 г. по делу о проверке конституционности ч.5 ст.325 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В. В. Шаглия // Российская газета. № 132.

### *Научная литература:*

1. Бабурин С. Н. Территориальные режимы и территориальные споры: государственно-правовые проблемы. М., 2011. — 324 с.
2. Бабурин С. Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М.: Изд-во, 1997. — 432с.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2001. — 800с.
4. Барциц И. Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 21–30.
5. Бутылин В. Н. Институт государственно — правовой охраны конституционных прав и свобод граждан. // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 80–91.
6. Волкова Н. С. Общественная безопасность и законодательство о правах человека // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 93–100.
7. Гасанов К. К., Стремоухов А. В. Абсолютные права человека и ограничения прав // Правоведение. 2004. № 1 (252). С. 164–173
8. Зиновьев А. В. Конституционное право России / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Университет, 2005. — 480 с.
9. Исаков В. Б. Правомерное и неправомерное ограничения права на доступ к информации // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч. 1. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. юрид. ин-т МВД РФ, 1998.
10. Комкова Г. Н. Конституционные принципы правового статуса личности в Российской Федерации // Институт прав человека в России. Саратов. 2008.
11. Комментарий к Конституции РФ. Вопросы и ответы / под общ. ред. Червонюка В. И. М.: ЭКСМО, 2021. — 288с.
12. Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека с позиций либертарной концепции правопонимания // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 103–115.
13. Лапаева В. В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. 2005. № 1.
14. Лозбинев В. В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика) М., 2001.

15. Лозбинев В. В. Новый закон «О чрезвычайном положении» требует изменения ряда норм федерального законодательства // Российская юстиция. 2002. № 7. С.46-48.
16. Международно-правовое обеспечение безопасности человека (по материалам «круглого стола») // Государство и право. 2001. № 6.
17. Меньших А. А. Предупреждение террористических актов по законодательству Франции, Италии и Испании // Журнал российского права. 2003. № 9.
18. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 4–15.
19. Права человека и вооруженные конфликты / отв. ред. В. А. Карташкин. М., 2011.
20. Прудников А. С. Безопасность личности и ее соотношение с другими правовыми категориями // Закон и право. 1999. № 3. С. 42–44.
21. Пчелинцев С. В. Пределы возможных ограничений в условиях особых правовых режимов в государствах Восточной Европы, СНГ и Балтии: сравнительный анализ. // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 136–144.
22. Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 8.
23. Пчелинцев С. В. Развитие законодательства об осуществлении правосудия в условиях особых правовых режимов: история и современность // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 97–105.
24. Робинов А. А. Ограничения свободы СМИ и борьба с терроризмом. // Журнал российского права. 2013. № 5.
25. Рушайло В. Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. 2014. № 1. С. 29–35.
26. Смирнов В.С. Понятие чрезвычайного и военного положений в законодательстве России и зарубежных стран // Правоведение 2005. № 2. С. 162–167.
27. Устинов В. В. Зарубежный опыт правового регулирования борьбы с терроризмом: международно-правовые стандарты и национальная законодательная практика. // Законодательство. 2002. № 8, 9.

28. Федулов Г. В. Роль государства в обеспечении защиты населения от чрезвычайных ситуаций // Право и политика. 2011. № 1. С. 57.
29. Шайо. Самозащита конституционного государства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С. 3–10.

Монография

**Грищенко** Тарас Алексеевич,  
*кандидат юридических наук;*  
**Грипп** Эльвина Харисовна,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Дрогавцева** Екатерина Александровна;  
**Ляшенко** Тарас Тарасович;  
**Патрикеев** Виктор Евгеньевич,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Тихая** Людмила Сергеевна,  
*кандидат юридических наук*

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

*Печатается в авторской редакции*

Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*  
Дизайн обложки *Савиных А. И.*

ISBN 978-5-91837-488-7



---

Подписано в печать 10.12.2021. Формат 60×84<sup>1/16</sup>  
Печать цифровая. Объём 10,25 п. л. Заказ № 86/21  
Тираж 100 экз. 1-й завод 1–50 экз.

---

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России  
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1