

# **Внутренние угрозы безопасности России и задачи Вооружённых Сил**

## **Правовое регулирование**

**Михаил Гацко,**  
кандидат философских наук,  
заместитель начальника 4-го ЦНИИ  
Минобороны России

Внутренние угрозы безопасности Российской Федерации, в первую очередь, обусловлены имеющимися в российском обществе политическими, экономическими и социальными проблемами. Просчёты и ошибки, допущенные при проведении реформ в экономической, социальной, политической, правовой и иных сферах жизни общества; ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство нормативно-правовой базы, отсутствие действенной социальной поддержки значительной части населения, уровень благосостояния которого резко снизился; падение его духовно-нравственного потенциала являются основными факторами, способствующими сохранению в российском обществе высокого уровня преступности и коррупции, распространению политического и этнического экстремизма.

Выступая 16 мая 2003 г. с посланием федеральному парламенту, Президент Российской Федерации В.В.Путин констатировал: “Мы стоим перед лицом серьезных угроз. Наш экономический фундамент хотя и стал заметно прочнее, но всё еще неустойчив и очень слаб. Политическая система развита недостаточно. Государственный аппарат мало эффективен. Большинство отраслей экономики неконкурентоспособны. При этом численность населенная продолжает падать, бедность отступает крайне медленно”<sup>1</sup>.

**В**ооружённые Силы (ВС) и другие силовые структуры государства должны играть стабилизирующую роль во внутренне-государственной жизни страны.

Бесспорно, что в демократическом и правовом государстве, которым в соответствии со ст. 1 Конституции РФ является наша страна, ар-

мия не должна быть самостоятельной политической силой. Однако силовые структуры не должны находиться в стороне от решения внутренне-государственных проблем. В этой связи в Военной доктрине Российской Федерации были существенно усилены задачи военной организации по локализации внутренних уг-

роз, к которым п. 6 Военной доктрины относит следующие:

- попытки насильтственного свержения конституционного строя;
- противоправная деятельность экстремистских, националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности РФ, дестабилизацию внутриполитической обстановки в стране;
- планирование, подготовка и осуществление действий, направленных на дезорганизацию функционирования федеральных органов государственной власти, нападения на государственные, хозяйствственные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения и информационной инфраструктуры;
- создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооружённых формирований;

– незаконное распространение на территории РФ оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий;

– организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих военной безопасности РФ<sup>2</sup>.

Не все из вышеперечисленных угроз являются сегодня реальными, однако сама возможность их возникновения определяет необходимость законодательного обеспечения действий ВС РФ и других силовых структур государства по противодействию этим угрозам.

В числе законов, предусматривающих участие Вооружённых Сил РФ

в предотвращении внутренних угроз безопасности России, следует назвать ФЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ “О чрезвычайном положении” и от 30 января 2002 г. № 1-ФЗ “О военном положении”, а также ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ “Об обороне”, от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ “О противодействии терроризму”.

Из этого следует, что деятельность Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов по борьбе с внутренними угрозами должна носить, прежде всего, правоохранительный характер.

Так в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального Закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ “Об обороне” одним из предназначений Вооружённых Сил РФ является вооружённая защита целостности территории страны, а также выполнение задач в соответствии с федеральными конституционными законами (ФЗК) и федеральными законами (ФЗ) Российской Федерации<sup>3</sup>.

Ч. 2 ст. 17 ФЗК от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ “О чрезвычайном положении” определён круг задач, выполняемых ВС РФ в порядке реализации *режима чрезвычайного положения*: разъединение противоборствующих сторон, участвующих в вооружённых конфликтах; участие в пресечении деятельности незаконных вооружённых формирований; поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с неё; охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта; участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей.

Этим же законом (ст. 3) установлено, что чрезвычайное положение может вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу

жизни и безопасности граждан или конституционному строю страны и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

Такого рода обстоятельства указанным законом сведены к двум группам.

Первая группа внутренних угроз – применение сил и средств вооружённого насилия: попытки насильтственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооружённый мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооружённых формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождаемые насильтственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вторая группа внутренних угроз – 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) за собой человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения, требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение на территории страны может вводиться на срок, не превышающий 30 суток, в её отдельных местностях – не более 60 суток. В случае если в течение указанных сроков цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, то срок его действия может быть продлён указом Президента РФ.

Режим чрезвычайного положения вводится указом Президента РФ. Этот указ

должен незамедлительно передаваться на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ, который в срок, не превышающий 72 час. с момента обнародования этого указа, рассматривает вопрос об его утверждении и принимает соответствующее постановление. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, не утверждённый Советом Федерации РФ, утрачивает свою силу по истечении 72 час. с момента его обнародования.

В случае введения чрезвычайного положения МИД РФ, согласно международным обязательствам России, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в трёхдневный срок обязано уведомить Генерального секретаря ООН, а также информировать Генерального секретаря Совета Европы о временных ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступления от обязательств по указанным международным договорам, об объёме этих отступлений и о причинах принятия такого решения.

В соответствии с п. 2 ст. 9 ФЗК от 30 января 2002 г. № 1-ФЗ “О военном положении” в условиях действия режима военного положения на ВС РФ возлагаются внутренние задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, в целом аналогичные задачам, выполняемым в режиме чрезвычайного положения.

Однако следует заметить, что способы исполнения указанных задач имеют принципиальные отличия. Если в режиме военного положения военнослужащие ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов действуют абсолютно самостоятельно, то в условиях действия режима чрезвычайного положения возложенные на них правоохранительные задачи военнослужащие должны выполнять совместно с сотрудниками органов внутренних

дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности и военнослужащими внутренних войск (требование п. 3 ст. 17 ФЗК "О чрезвычайном положении").

При этом на военнослужащих ВС РФ и других войск распространяются положения федерального законодательства о внутренних войсках в части, касающейся условий, порядка и пределов применения физической силы, специальных средств, оружия и техники, гарантий личной безопасности военнослужащих и членов их семей, гарантий их правовой и социальной защиты.

ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (ст. 6) также предусматривает возможность участия ВС РФ в противодействии внутренним угрозам, возлагая на них задачи пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами, обеспечения безопасности национального морского судоходства, а также участия в проведении контртеррористических операций<sup>4</sup>.

**О**тдельно остановимся на анализе правовых основ участия Вооружённых Сил РФ в противодействии экстремистской деятельности.

В соответствии с ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" к экстремизму отнесена деятельность, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности, а также другие деяния.

Однако вышеперечисленная деятельность подпадает и под перечень внутренних

угроз военной безопасности, указанных в Военной доктрине РФ.

На участие ВС РФ в пресечении деятельности незаконных вооружённых формирований прямо указывают ФЗК от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗК "О чрезвычайном положении" и от 30 января 2002 г. № 1-ФЗК "О военном положении".

Следовательно, ВС РФ должны быть отнесены к субъектам противодействия экстремистской деятельности. На практике именно так и обстоит дело. Без участия сил и средств Минобороны России сегодня не проводится ни одна крупная операция по ликвидации незаконных вооружённых формирований.

Однако ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", указывая в ст. 4 субъекты противодействия экстремистской деятельности, не включает в их состав ВС РФ и не содержит указаний на какие-либо задачи, решаемые ими по противодействию экстремизму.

Указанный пробел в законодательстве представляется неуместным. Если защита территориальной целостности государства и пресечение деятельности незаконных вооружённых формирований, а также борьба с терроризмом иными законами отнесены к задачам ВС РФ, то, значит, они должны быть отнесены и к субъектам противодействия экстремистской деятельности.

**В** соответствии с п. "г" ст. 8 и ст. 16 ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", по решению Президента РФ, специально подготовленные силы и средства ВС РФ, других войск и воинских формирований могут привлекаться для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей<sup>5</sup>.

Пунктом “в” ст. 8 этого же закона предусмотрено, что Президент РФ при чрезвычайных ситуациях в порядке, предусмотренном ФЗК от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ “О чрезвычайном положении”, вводит на территории страны или в отдельных её местностях чрезвычайное положение.

П. “б” ст. 3 ФЗК “О чрезвычайном положении” установлено, что чрезвычайные ситуации относятся к тем исключительным обстоятельствам, по которым предусмотрено введение режима чрезвычайного положения. Отсюда следует, что применение ВС РФ в чрезвычайных ситуациях должно санкционироваться Президентом Российской Федерации исключительно в рамках режима чрезвычайного положения, вводимого в соответствии со ст. 56 и 88 Конституции РФ.

Таким образом, без объявления режима чрезвычайного положения к работам по ликвидации последствий аварий и катастроф армия и флот с использованием вооружения привлекаться не должны.

Возникает вопрос: а могут ли они использоваться в тех же целях, но без вооружения?

В то же время ФЗ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” не указано, что специально подготовленные силы и средства ВС РФ могут быть привле-

чены для ликвидации чрезвычайных ситуаций с использованием вооружения. Исходя из этого, некоторые учёные полагают, что в соответствии с названным ФЗ ВС РФ могут привлекаться к выполнению задач не по их предназначению, но без использования оружия<sup>6</sup>.

А в соответствии с п. “г” ст. 8 и ст. 16 этого же закона решение о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций ВС РФ и определение порядка их привлечения относится к компетенции Президента РФ.

Вместе с тем, указанным выше нормам закона явно противоречат положения гл. 12 Устава гарнизонной и караульной службы ВС РФ, утверждённого Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140.

Эта глава устанавливает порядок привлечения войск для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств.

Так, ст. 362 Устава установлено, что воинские части могут быть привлечены для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, крупных аварий или катастроф, при эпидемиях, эпизоотиях) или для оказания помощи пострадавшему населению распоряжением командующего войсками военного округа, а в исключительных случаях и решением начальника гарнизона.

Ст. 363 Устава предусматривает, что войска, выделенные для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств или для оказания помощи населению, могут иметь не только технические средства, но и вооружение. При этом начальник гарнизона при постановке войскам задачи об их использовании устанавливает, какое вооружение должны иметь указанные войска.

Получается, что по закону только Президент РФ имеет право принимать решение о привлечении частей ВС РФ с вооружением к ликвидации чрезвычайных ситуаций, в то же время в соответствии с Уставом аналогичным правом наделяются как командующие войсками военных округов, так и начальники гарнизонов.

Очевидно, что ст. 362–363 Устава противоречат п. “б” части 2 ст. 4 и п. 3 ч. 1 ст. 5 ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ “Об обороне”, которые устанавливают, что право принятия решения о привлечении ВС РФ с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению предоставлено Президенту РФ, а указы Президента РФ о таком привлечении армии подлежат утверждению Советом Федерации РФ.

Такого рода противоречия представляются неприемлемыми. Как установлено Конституцией РФ (ч. 3 ст. 90), указы Президента РФ не должны противоречить федеральным законам. Таким образом, Устав в части, противоречащей законам, является юридически ничтожным и применяться не должен. В этой связи необходимо внести уточнения и изменения в Устав гарнизонной и карабульской службы ВС РФ.

Ст. 362 Устава целесообразно изложить в следующей редакции: “Воинские части Вооружённых Сил Российской Федерации привлекаются с вооружением для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, крупных аварий или катастроф, при эпидемиях, эпизоотиях) или для оказания помощи пострадавшему населению в соответствии с федеральными законами решением Президента Российской Федерации. В исключительных случаях, когда нет времени на получение разрешения, воинские части могут быть привлечены к выполнению задач без вооружения решением начальника гарнизона, который немедленно докладывает об этом вышестоящему командованию”.

**В** соответствии с п. 2 ст. 15 ФЗ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ “О гражданской обороне” на ВС РФ может быть возложено выполнение задач в области гражданской обороны. При этом право принятия реше-

ния о привлечении армии для решения задач в области гражданской обороны указанный закон представляет Президенту страны. Должно ли для этого вводиться чрезвычайное или военное положение – законом не определено. Также законом не установлено, требуется ли для привлечения ВС РФ к выполнению задач в области гражданской обороны издание указа Президента РФ и подлежит ли такой указ утверждению Советом Федерации РФ. Вопрос о том, с вооружением или без такового будут привлекаться армия для решения задач в области гражданской обороны, очевидно, также относится к компетенции Президента России.

Таким образом, сегодня действующее законодательство Российской Федерации не чётко разграничивает случаи применения ВС страны не по предназначению с вооружением и без такового.

В настоящее время на конституционном уровне не урегулирован важный вопрос: единолично ли будет принимать Президент страны решения о привлечении армии с использованием вооружения для выполнения не свойственных им функций, или же такого рода решение должно утверждаться Советом Федерации РФ.

Конституция РФ наделяет Совет Федерации такими полномочиями в сфере обороны и военной безопасности, как утверждение указа Президента РФ о введении военного положения (п. “б” ч. 1 ст. 102); утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения (п. “в” ч. 1 ст. 102); решение вопроса о возможности использования ВС РФ за пределами территории страны (п. “г” ч. 1 ст. 102).

Однако в Конституции РФ не говорится о необходимости утверждения Советом

Федерации указов Президента РФ о привлечении ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению.

Казалось, что указанный пробел в законодательстве был устранён с введением ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ “Об обороне”, п. 3 ч. 1 ст. 5 которого предусмотрено, что указы Президента страны о привлечении армии, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению подлежат утверждению Советом Федерации.

Однако порядок утверждения такого рода указов не регламентирован законом, также в нём не указано: во всех ли случаях такого рода указы Президента России подлежат утверждению верхней палатой парламента России. Только в федеральных конституционных законах, определяющих режим чрезвычайного и военного положения, однозначно установлено, что привлечение армии с вооружением для выполнения внутренних функций в обязательном порядке подлежит утверждению Советом Российской Федерации.

Таким образом, к настоящему времени возможность выполнения армией функции по борьбе с внутренними угрозами безопасности России нашла свое закрепление в отечественном законодательстве, которое требует определенной корректировки для устранения имеющихся пробелов.

## Примечания

- <sup>1</sup> Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. “О положении в стране” // Российская газета. 2003. 17 мая. № 93.
- <sup>2</sup> Военная доктрина Российской Федерации, утверждённая Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 // Собрание законодательства РФ от 24 апреля 2000. № 17. Ст. 1852.
- <sup>3</sup> ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ “Об обороне” // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2000. № 1 (Ч. 1). Ст. 6; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; 2005. № 15. Ст. 1276.
- <sup>4</sup> ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ “О противодействии терроризму” // Российская газета. 2006. 10 марта. № 4014.
- <sup>5</sup> ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ “О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; 2002. № 44. Ст. 4294; 2004. № 35. Ст. 3607.
- <sup>6</sup> Писарев А.Н. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны (системно-правовое исследование). Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2001. С. 208.