

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
ВЫСШЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

# **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Монография

Под общей научной редакцией И. К. Советова

Пермь  
2021

УДК 340:321(470)  
ББК 67+66.2(2Рос)  
П 685

Рецензенты:

докт. юрид. наук, проф. кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Пермского филиала РАНХиГС **П. С. Пастухов**;  
канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного, муниципального  
и административного права АНО ВПО «ПСИ» **И. Ф. Никитина**

Авторский коллектив:

**Е. Р. Брюхина**, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского  
и предпринимательского права Пермского филиала НИУ «ВШЭ» – гл. 9;  
**О. А. Буркина**, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых  
дисциплин Пермского филиала РАНХиГС – гл. 4;  
**Д. В. Головкина**, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права  
и гражданского процесса АНО ВПО «ПСИ»; доцент кафедры предприни-  
мательства и экономической безопасности ПГНИУ – гл. 8;  
**Е. С. Дерябина**, канд. ист. наук, доцент кафедры гражданского и предприни-  
мательского права Пермского филиала НИУ «ВШЭ» – гл. 1;  
**А. В. Карзенкова**, канд. биол. наук, доцент, зав. кафедрой гражданско-пра-  
вовых дисциплин Пермского филиала РАНХиГС – гл. 10 (в соавторстве  
с О. С. Сергеевой);  
**О. В. Мальцев**, канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и управления  
АНО ВПО «ПСИ» – гл. 6;  
**Л. М. Пахомова**, канд. ист. наук, доцент кафедры гражданского и предприни-  
мательского права, заведующий Региональным Центром по обучению  
специалистов для системы государственных и муниципальных закупок  
Пермского филиала НИУ «ВШЭ» – гл. 7;  
**О. С. Сергеева**, канд. биол. наук, доцент кафедры картографии и геоинфор-  
матики ПГНИУ – гл. 10 (в соавторстве с А. В. Карзенковой);  
**И. К. Советов**, канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой конституционного,  
муниципального и административного права АНО ВПО «ПСИ» – общая  
научная редакция, введение, гл. 2, § 1, § 3 гл. 3;  
**Ю. В. Шилов**, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного, муни-  
ципального и административного права АНО ВПО «ПСИ» – § 2 гл. 3, гл. 5.

Печатается по решению научно-методического совета  
АНО ВПО «ПСИ»

ISBN 978-5-91091-097-7

© Коллектив авторов, 2021  
© АНО ВПО «ПСИ», 2021

## ВВЕДЕНИЕ

---

Проблемы безопасности стали в современном мире одними из самых актуальных и ключевых, поскольку только на основе их нивелирования можно успешно решать многие другие проблемы общества и государства, проектировать и осуществлять меры, обеспечивающие устойчивое и успешное развитие личности, общества и государства. В XXI в., характеризующемся масштабной глобализацией всех основных процессов развития государств, человечество поставлено перед необходимостью выработать адекватные меры противодействия современным вызовам безопасности. Причем проблемы обеспечения безопасности стали носить всеобъемлющий характер и охватывать все основные сферы жизни общества: экономическую (периодические кризисы, разрыв уровней жизни в наиболее богатых и бедных странах), политическую (терроризм, попрание суверенных прав государств, односторонний пересмотр базовых норм международного права и принципов демократии), социальную (рост беднейших слоев населения в развивающихся странах, нелегальная миграция) и культурную (национальный и религиозный экстремизм). В силу глобального характера проблем обеспечения безопасности все мировые угрозы безопасности в большей или меньшей степени касаются России. Кроме того, у России имеются еще собственные внутренние угрозы безопасности, обусловленные особенностями, присущими российскому обществу и государству. Это вызовы, предопределенные проблемами федеративного устройства государства, проблемами обеспечения устойчивого состояния формы правления в силу преобладания в ней признаков суперпрезидентской республики, проблемами межнациональных и межконфессиональных отношений многонационального народа и др. События последних десятилетий особенно актуализировали необходимость организовать адекватное реагирование на совокупность этих внутренних и внешних угроз, что привело к разработке и осуществлению комплекса мер по обеспечению безопасности. В результате с конца XX в. в России формируется и развивается система безопасности, включающая разнородные элементы.

Большая российская энциклопедия характеризует систему как совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство<sup>1</sup>. Система не просто включает несколько элементов. Они упорядочены, имеют закономерности построения, функционально взаимодействуют и развиваются. Указанные особенности системы в полной мере относятся к системе безопасности России, которая включает, как минимум, нормативные, организационные и функциональные элементы. Подобное определение впервые было введено Законом РФ 1992 г. «О безопасности». В ст. 8 данного закона было установлено, что «систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности»<sup>2</sup>. «Закон в целом обеспечивал системный подход к задачам обеспечения национальной безопасности, определял категориальный аппарат этого вектора государственной политики»<sup>3</sup>. К сожалению, несмотря на нормативное закрепление понятия «система безопасности», эта соответствующая системному подходу трактовка не нашла ни общенаучного признания, ни нормативного закрепления в новых нормативных актах, регулирующих систему безопасности России. Учеными и практиками бесспорно признается, что система безопасности России представляет собой сложнейшую, иерархически организованную, многоуровневую, институционально-функциональную, распределенную макросистему<sup>4</sup>. Эти обстоятельства до настоящего времени обуславливают дискуссионный характер вопросов формулирования понятия, определения структуры и содержа-

---

<sup>1</sup> Большая российская энциклопедия : [сайт]. URL: <https://bigenc.ru/vocabulary> (дата обращения: 06.03.2021).

<sup>2</sup> О безопасности : Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Рос. газета. 1992. № 103.

<sup>3</sup> Бухвальд Е. Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы // Федерализм. 2020. № 1. С. 102.

<sup>4</sup> Карпов В. И. Теоретические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 2010. С. 179.

ния (элементного, функционального и т. п.) системы безопасности. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации ввела новое понятие национальной безопасности, пытаясь охватить максимально возможные элементы безопасности: объекты, угрозы, виды безопасности, цели и систему обеспечения безопасности<sup>1</sup>. В качестве основного механизма обеспечения безопасности Стратегия национальной безопасности закрепляет специальную систему и дает ей следующую официальную дефиницию: «система обеспечения национальной безопасности – совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов публичной власти и находящихся в их распоряжении инструментов». К сожалению, самостоятельный нормативно-правовой элемент из этой системы выпал. Ему теперь придан вспомогательный характер: «...национальная безопасность Российской Федерации <...> – состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз <...>; обеспечение национальной безопасности – реализация органами публичной власти <...> политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности...». Подобный подход не мог не сказаться на качестве нормативно-правового регулирования системы безопасности России, которое стало приобретать несистемный, нередко противоречивый, но объемный характер. Принятый в 2010 г. новый Федеральный закон «О безопасности» не смог выполнить в полной мере роль системообразующего нормативного акта в области обеспечения безопасности России и поэтому неоднократно в научном сообществе подвергался критике<sup>2</sup>. Предлагается даже принять новый федеральный закон «О национальной безопасности

---

<sup>1</sup> См.: п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>2</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование : дис. ... док. юрид. наук. Курск, 2018. С. 301.

Российской Федерации», который «должен прийти на смену действующему закону “О безопасности” 2010 года, и в нем должны быть учтены основные положения Стратегии национальной безопасности..., многочисленные пожелания, предложения, рекомендации и т. п. ученых, занимающихся научной разработкой национальной безопасности»<sup>1</sup>. Более того, многие авторы обоснованно констатируют, что система безопасности России в качестве системного явления в последние годы почти не исследовалась<sup>2</sup>. Недостатки законодательного регулирования государство пытается компенсировать документами стратегического планирования, тем более что такое планирование в связи с принятием в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>3</sup> стало обязательным. Названный закон акцентирует внимание на необходимости целеполагания и стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности. Принятая в 2021 г. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является одним из важнейших документов стратегического планирования и выступает общей базой установочного характера для подготовки иных документов в области обеспечения безопасности.

На основе названных правовых актов в современный период стала активно развиваться правовая основа механизма обеспечения национальной безопасности. Принимается большое количество отраслевых нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, осуществляющих соответствующее правовое сопровождение построения и функционирования системы безопасности России. Неудивительно, что в России, так же как и в любой другой стране, не существует исчерпывающего свода законодательства о безопасности, поскольку между ним и обыч-

---

<sup>1</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... док. юрид. наук. Курск, 2018. С. 16.

<sup>2</sup> Костюченко Н. И. Проблемы теории национальной безопасности, связанные с неопределенностью понятия «безопасность» и его места в социальных системах // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С. 135.

<sup>3</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

ным законодательством нет совпадающего с одной отраслью права предмета регулирования. Поэтому правовые нормы, которые относятся к области безопасности, распределены по множеству юридических актов разных отраслей права, содержатся в различных нормативных правовых актах государства и сами по себе не носят систематизированного характера. Данное обстоятельство объясняет, почему научные исследования нормативной основы в общем базируются на установочных положениях документов стратегического планирования, а предпринимаемые попытки исследования проблем обеспечения безопасности России в рамках отраслевых правовых наук носят фрагментарный характер и также опираются на положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Целостного исследования правовых основ системы безопасности по основным отраслям права пока не предпринималось. С учетом сказанного весьма актуальным представляется комплексное, системное исследование отраслевых правовых основ системы безопасности России, необходимость которого отмечалась в научной литературе<sup>1</sup>.

Авторы настоящей монографии не ставят перед собой задачи исследовать всю систему безопасности России и ограничиваются исследованием лишь одного элемента этой системы – отраслевой нормативно-правовой основы системы безопасности России. Понимая всю важность целостного исследования системы безопасности России в качестве совокупности взаимосвязанных нормативных, организационных и функциональных элементов, авторы полагают, что такой большой и разнобразный анализ им не по силам и может быть задачей другого авторского коллектива.

Поэтому целью данной монографии является исследование отраслевых нормативно-правовых основ системы безопасности России, выявление их особенностей и связанных с этим проблем, тем более что многие проблемы остаются неразработанными, а решения не найдены.

---

<sup>1</sup> Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2006. С. 12–13.

В соответствии с поставленной целью в монографии решаются следующие конкретные задачи:

- исследование состояния отраслевого законодательства, регулирующего элементы системы безопасности России;
- анализ специфики применяемого в основных отраслях российского права регулирования отношений в рамках системы безопасности России;
- выявление препятствий надлежащему эффективному развитию отраслевых правовых основ системы безопасности России;
- формулирование предложений по совершенствованию отраслевых правовых основ системы безопасности России.

Структура монографии обусловлена отраслевым построением системы права. Работа состоит из глав, первая из которых посвящена истории формирования правовой основы современной системы безопасности России, а последующие главы содержат характеристику отраслевых правовых основ системы безопасности России.

При проведении своего исследования авторы руководствовались системным подходом, который должен применяться при проведении научного исследования сложноорганизованных, системных объектов, к которым относится такое интегрированное социально-политическое явление, как система безопасности России. Определяющей чертой применяемого системного подхода (и его инструмента – системного анализа) является рассмотрение анализируемого объекта (безопасности России) как множества элементов, взаимосвязь которых обуславливает свойства целостности этого множества.

В связи с объявленной целью данной монографии в качестве основного объекта исследования выступает нормативно-правовой элемент системы безопасности России, а остальные элементы анализируются в связи тем, что они становятся предметом правового регулирования нормами конкретной отрасли права. Все ранее указанные элементы системы безопасности России рассматриваются как находящиеся в постоянном взаимодействии, при котором оказывают друг на друга взаимное влияние, и только в своем системном единстве они



могут обеспечить возможность успешного и эффективного решения всего комплекса задач по обеспечению безопасности России.

Авторы надеются, что настоящее монографическое исследование послужит достойным вкладом в исследование правовых проблем регулирования системы безопасности России, поскольку уверены, что содержание проведенного ими исследования весьма актуально. В связи с указанным авторы считают, что монография может быть использована при проведении дальнейших исследований в данной области, а также в учебном процессе.

И последнее. Весьма возможные недостатки настоящей работы авторы всецело относят на собственный счет и будут благодарны читателям за высказанные замечания и предложения.

# ГЛАВА 1

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ

---

### § 1. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ В ДОСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

История возникновения и развития системы обеспечения безопасности личности, общества и государства как социально-политического явления уходит корнями в далекое прошлое, которое исчисляется не одним тысячелетием. Результаты многих исследований показывают, что возникновение и формирование человеческого общества проходило в условиях постоянно существующих опасностей и непрерывно реализующихся угроз различного характера и направленности. Это обстоятельство обусловило необходимость выработки человеком адекватных мер защиты от опасностей и угроз внешнего и внутреннего порядка.

В процессе образования Древнерусского государства данные виды угроз проявлялись через постоянные набеги кочевников (внешняя угроза), конфликты между удельными князьями за «великокняжеский стол» (внутренняя угроза). В основе создаваемой системы безопасности Древнерусского государства от внешних угроз лежали договоры, которые заключались между киевскими князьями и удельными князьями и предписывали последним прибывать на княжеский двор со своей дружиной для защиты русской земли. Поскольку данные договоры преимущественно заключались в устной форме, они не всегда соблюдались удельными князьями в условиях феодальной раздробленности. Поэтому каждый из удельных князей предпочитал решать в первую очередь вопросы внешней безопасности своей земли (удельного княжества) самостоятельно. Таким образом, в древнерусских источниках и административно-управленческой практике «идея безопасности воплощается в комплексе мер, направленных на защиту от внешних и внутренних врагов, а также на поддержание общего порядка»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование : дис. ... док. юрид. наук. Курск, 2018. С. 54.

Вопросам обеспечения внешней безопасности были посвящены торговые договоры Руси с греками 911, 912 гг. о перемещении судов с целью осуществления торговли. Договор 945 г. предусматривал наличие специальных документов, на основании которых удостоверялась мирная цель пребывания на территории иного договаривающегося государства, а также устанавливалась возможность предоставления иной стороной необходимого количества вооруженных сил с целью решения внешнеполитических проблем<sup>1</sup>. По мнению И. Д. Беляева, в процессе заключения Игорем договора с греками в 945 г. учитывался интерес всей земщины, т. к. «в делах общественных значение князя было ограничено и рядом с его властью рука об руку шла власть земщины»<sup>2</sup>.

Следовательно, с одной стороны, можно сделать вывод о том, что уже в X в. безопасность государства оценивалась с точки зрения единства внутригосударственного и международного аспектов ее обеспечения; с другой – при решении вопросов внешней торговой безопасности русские князья были вынуждены учитывать интересы разных социальных групп, представивших «земщину» (старших дружинников, купцов и др.).

Правовая идея общественной и личной безопасности закреплялась в трех редакциях Русской правды. Вопросы внутренней и внешней безопасности общины, как правило, решались миром, общим собранием домохозяев под руководством сельского старосты – выборного начальника общины. Роль общины в создании системы внутренней и внешней безопасности Древнерусского государства косвенно проявлялась в закреплении коллективной ответственности за убийство (уплата «дикой виры») на ее территории (ст. 3–6)<sup>3</sup>. В связи с этим фактом можно утверждать, что личная и общественная безопасность в Древнерусском государстве иногда были напрямую взаимосвязаны. Подтверждением данного положения является то, что за убийство на

---

<sup>1</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения. С. 55.

<sup>2</sup> Беляев И. Д. История русского законодательства. СПб., 1999. С. 83.

<sup>3</sup> Пространная редакция Русской Правды // Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 9.

территории общины законодательно был установлен более высокий штраф (80 гривен – за убийство «княжеского мужа» и 40 гривен – «за простого человека»)<sup>1</sup>, призванный обеспечить защиту социального института общины в интересах безопасности государства.

Более суровый подход древнерусского законодателя проявился при закреплении основ личной и общественной пожарной безопасности. Так, за поджог «гумна» и жилого дома устанавливались обращение поджигателя со всей семьей в рабство и конфискация всего семейного имущества в пользу княжеской казны (ст. 83)<sup>2</sup>.

В целом для данного этапа законодательного оформления системы безопасности древнерусского государства можно выделить несколько особенностей:

- осознание и, как следствие, попытка сформулировать основные угрозы внешней безопасности в первых торговых договорах с греками 907, 911, 912 гг.;

- закрепление простейших механизмов обеспечения внешней безопасности;

- преимущественное законодательное закрепление личной и общественной безопасности, их взаимозависимость.

Таким образом, в период существования Древнерусского государства зарождалось правовое регулирование безопасности и закреплялись основы для его дальнейшего развития.

Дальнейшее развитие института безопасности в истории русского законодательства связано с периодом существования Новгородской и Псковской феодальных республик. Основным правовым источником, на основании которого мы можем судить об эволюции правового регулирования безопасности, является Псковская судная грамота (далее – ПСГ). В ПСГ интересы городской общины синонимичны интересам государства. Посягательство на интересы государства в форме «перевета» (государственная измена), кража из городского кремля («кримская

---

<sup>1</sup> Пространная редакция Русской Правды // Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. С. 9

<sup>2</sup> Там же. С. 20.

тать»), поджог города карались смертной казнью (ст. 7)<sup>1</sup>. Данный пример показывает, что границы общественной и государственной безопасности в условиях феодальной республики, по сравнению с Русской правдой, были расширены, а с другой стороны – совпадали.

В период Московского централизованного государства (XIV – середина XVI в.) продолжилось дальнейшее оформление законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности. Изменения в государственном и общественном строе объективно повлияли на содержание правового регулирования системы безопасности. Изменившиеся отношения сюзеренитета-вассалитета привели к тому, что уже в начале XV в. удельные князья были вынуждены подчиниться Великому московскому князю в силу его особого положения. «Отъезд» служилых князей и боярства от московского князя квалифицировался по Судебнику 1497 г. как государственная измена («крамола») и наказывался, соответственно, смертной казнью, так же как и посягательство на жизнь Великого князя (ст. 9)<sup>2</sup>. Тем самым русский законодатель начинает определять границы не только своей личной безопасности, но и государственной.

Судебник 1497 г. сохранил повышенную ответственность в виде смертной казни за квалифицированный поджог (поджог жилого дома, поджог кремля – ст. 9)<sup>3</sup>, т. к. обеспечение пожарной безопасности продолжало быть актуальным в условиях доминирования на Руси деревянных построек.

В Судебнике 1550 г. категория «безопасность» получает свое дальнейшее развитие. В частности, выделяются составы преступлений, посягающих на личную, общественную и имущественную безопасность: душегубство (убийство), татьба (кража), разбой, хулиганство, дебоширство, похищение людей, холопов и т. д. В Судебнике были прописаны следующие субъекты преступлений относительно государственной безопасности: «госу-

---

<sup>1</sup> Псковская судная грамота // Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. С. 26.

<sup>2</sup> Судебник 1497 года // Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. С. 35.

<sup>3</sup> Там же.

дарский убийца» (лишивший жизни своего господина), «крамольник» (изменник, предатель, мятежник), «церковный тать», «подымщик» (подстрекатель к восстанию), «зажигальщик» (поджигатель). Новшеством того времени было закрепление ответственности должностных лиц за отказ в правосудии, вынесение неправосудного решения, судебный подлог и лихоимство, а также за сдачу города неприятелю. Безусловно, Судебник 1550 г., как памятник русского права, внес существенный вклад в развитие теории безопасности в российском государстве. Примечательно, что во времена царствования Ивана Грозного начали формироваться и органы государственной (и общественной) безопасности, состоявшие из опричнины и регулярного стрелецкого войска<sup>1</sup>.

В начале XVII в. в целях обеспечения безопасности на местах и охраны общественного порядка в ста сорока шести городах с уездами на основе решения Разрядного приказа, утвержденного царем и Боярской думой, были назначены специальные должностные чины – воеводы<sup>2</sup>. Каждый воевода получал из приказа наказ, определявший круг его деятельности. Воевода управлял вверенной ему территорией, осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, нарушением казенного интереса (корчемства), со всяким нарушением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за уголовным и гражданским судом губных и земских старост. Воеводы обязаны были принимать меры против запрещенных игр и соблазнительных зрелищ, искоренять раскол, заботиться о том, чтобы прихожане посещали церковь.

Важным памятником отечественного права XVII в. является Соборное Уложение 1649 г. В гл. II Соборного Уложения «О государьской чести, и как его государьское здоровье оберегать» закреплялись основы обеспечения внутренней и внешней безопасности русского государства. Анализ содержания данной главы позволяет сделать вывод о том, что под национальной безопасностью русский законодатель понимал состояние

---

<sup>1</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование. С. 63.

<sup>2</sup> Там же. С. 64.

защищенности от: а) посягательств на национальный суверенитет путем создания вооруженных формирований, преступного сговора с иными государствами, уничтожения населенных пунктов (п. 2–4)<sup>1</sup>; б) посягательств на личность главы государства, безопасность которого считалась неотделимой от безопасности государства в целом (п. 1)<sup>2</sup>.

Глава V Соборного Уложения «О денежных мастерах, которые учнут делати воровские деньги» впервые закрепила основы финансовой безопасности русского государства, предусмотрев смертную казнь за фальшивомонетничество (п. 1).

Определенную эволюцию претерпевает и законодательство о системе общественной безопасности. В XVII в. появилось понятие «благочиние» – первоначально система городского общественного порядка, включающая систему противопожарной безопасности. В апреле 1649 г. был введен «Наказ о градском благочинии», по которому предусматривалось назначение по одному человеку от каждых десяти дворов улицы в каждом городе, обеспеченному противопожарным инструментом. Помимо охраны противопожарной городской безопасности, «объезжие головы» должны были предотвращать разбой, воровство, пресекать корчемство (самогоноварение и незаконную продажу спиртных напитков), а также курение табака. Дата введения Наказа (30 апреля) послужила основанием для установления Указом Президента РФ даты празднования Дня пожарной охраны<sup>3</sup>.

Под нарушением благочиния по Соборному Уложению 1649 г. также понимались укрывательство беглых крестьян, недозволенная запись в заклад, продажа краденого имущества, содержание притонов.

С конца XVII в. до середины XIX в. наблюдается концептуальное оформление безопасности и ее дальнейшее правовое обеспечение. Это проявлялось в том, что нормативно-правовая основа обеспечения безопасности формировалась по таким направлениям, как охрана государственной тайны, контроль за

---

<sup>1</sup> Соборное Уложение 1649 года // Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. С. 50.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Мулукаев Р. С. Полиция в России. Н. Новгород, 1993.

правильностью поведения подданных и выполнением ими всех фискальных и служебных обязанностей, «надсмотр» за иностранцами, борьба с раскольниками и др. Приравнение Большим московским Собором в 1666–1667 гг. раскола к ереси дало возможность судить раскольников как еретиков «не только церковным, но и царским законом». Таким образом, посягательство на религиозные устои квалифицировалось как посягательство на базовые идеологические устои русского государства.

В XVIII в. продолжилось развитие мер по обеспечению противопожарной безопасности. В 1710 г. Петром I был издан Указ «О построении домов в Санкт-Петербурге с соблюдением всевозможных предосторожностей от огня» и при Адмиралтействе на постоянной основе была создана пожарная команда. Кроме того, Указом «О неукоснительном прибытии войск на пожары» от 1711 г. было законодательно закреплено использование регулярных войск при тушении пожаров, а в 1718 г. впервые создано специализированное противопожарное подразделение для борьбы с пожарами с использованием речных мелкосидящих судов, оборудованных брандспойтами<sup>1</sup>.

Кроме того, в период царствования Петром I были предприняты первые попытки правового регулирования экологической безопасности путем издания именного Указа «О наблюдении московским обывателям чистоты на дворах и на улицах, о свозе всякого помету за Земляной город и содержании мостовой в исправности» от 22 февраля 1709 г.<sup>2</sup>

Большая роль в системе обеспечения безопасности Российского государства при Петре I отводилась институту фискалов на основе Указа «О фискалах и о их должности и действии» от 17 марта 1714 г.<sup>3</sup> Статьи 1–2 данного указа предписывали фискалам доносить о всяких противоправных действиях, причина-

---

<sup>1</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование. С. 69.

<sup>2</sup> Власенко С. С. Уголовно-правовые аспекты противодействия распространению опасных инфекционных заболеваний человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 13.

<sup>3</sup> Российское законодательство X–XX веков в девяти томах. Т. 4 / под общ. ред. О. И. Чистякова. М., 1986. С. 173.



ющих вред государству и его интересам, отслеживать шпионаж со стороны русских или иностранных подданных<sup>1</sup>.

Генеральный регламент Петра I от 28 февраля 1720 г. закрепил понятие «общее благо» как систему обеспечения правосудия и общественного порядка, а также содействие развитию торговли, «художеств и мануфактур»<sup>2</sup>. В целом положения Генерального регламента затрагивали систему внутренней безопасности русского государства, включая основы экономической безопасности.

Артикул воинский 1715 г. содержал статьи, посвященные обеспечению безопасности по следующим направлениям: государственная безопасность (гл. 3, 16, 17), воинская безопасность (гл. 3–15), общественная безопасность (преступления против благочиния – нищенство, пьянство, ругань и драки в общественном месте), личная безопасность (гл. 18–19), имущественная безопасность (гл. 21), безопасность в системе государственного и местного управления (гл. 22–23)<sup>3</sup>.

Впервые в Артикуле закреплялась обязанность военнослужащих обеспечивать безопасность государства от любых посягательств, в том числе от государственной измены (гл. 16, Артикул 124).

Вопросам обеспечения экономической безопасности был посвящен целый ряд именных указов Петра I: от 28 января 1716 г. «О винном курении» (регламентировал оборот алкоголя), от 24 января 1718 г. «О взимании пошлины с возов, прибывающих в Москву», от 3 октября 1720 г. «О государственных сборах» и др.<sup>4</sup>

Особо следует отметить то обстоятельство, что во второй половине XVII в. – начале XVIII в. происходит оформление полиции как государственного института по обеспечению безопасности. Так, согласно Инструкции Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру 1718 г. и Регламенту или Уставу Главного Магистрата 1721 г. органам полиции отводилась роль универсального инструмента для решения самых разнообразных социальных, политических и идеологических проблем<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX веков в девяти томах. Т. 4. С. 177–178.

<sup>2</sup> Там же. С. 20.

<sup>3</sup> Там же. С. 327–365.

<sup>4</sup> Там же. Т. 4.

<sup>5</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование. С. 74.

Важную роль в дальнейшей эволюции правового регулирования безопасности в Российской империи сыграл Наказ Екатерины II «Комиссии о составлении проекта нового Уложения» от 30 июля 1767 г., согласно которому обеспечение состояния «спокойствия» является естественной потребностью всего народа, проживающего на территории государства (п. 3, 5 преамбулы), поэтому наличие государственной власти, обеспечивающей подобную безопасность, не влечет за собой ограничения прав лиц на свободу (п. 10, 13 гл. II Наказа)<sup>1</sup>. В Наказе делается попытка определить сущность безопасности государства, под ней понимается государственная и общественная «вольность» (возможность осуществления действий, разрешенных в законе) ради спокойствия лиц на основании предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций.

Устав благочиния (или полицейский) от 8 апреля 1782 г. предусматривал создание в городах управ благочиния во главе с городничими, а в Петербурге и Москве – полицмейстерами<sup>2</sup>, отвечающими за соблюдение общественного городского порядка (п. 30).

В первой половине XIX в. были приняты новые правовые акты и учреждены органы в сфере пожарной безопасности: в 1832 г. Николаем I приняты Пожарный устав, регламентировавший порядок несения службы в пожарных командах, и Строительный устав, содержащий нормы в сфере пожарной безопасности и правила при строительстве. В 1853 г. был принят «Нормальный табель состава пожарной части в городах», закрепивший количественный состав пожарной службы в зависимости от численности населения<sup>3</sup>.

В целом в XIX в. вопросы государственной, общественной и личной безопасности продолжали находиться в сфере уголовно-

---

<sup>1</sup> Наказ Екатерины II «Комиссии о составлении проекта нового Уложения» от 30 июля 1767 года [Электронный ресурс] // 100 главных документов российской истории : [сайт]. URL: <https://doc.histrf.ru/18/nakaz-ekateriny-ii-komissii-o-sostavlenii-proekta-novogo-ulozheniya/> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>2</sup> Устав благочиния или полицейский от 8 апреля 1782 г. // Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. С. 209–210.

<sup>3</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование. С. 79–80.

правового регулирования. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. относило посягательство на безопасность государства к обстоятельствам, отягчающим вину (п. 8 ст. 135). В Уложении детально раскрывались составы таких преступлений, как бунт (восстание и заговор совокупности лиц против государства), укрывательство подобного преступления (п. 271), а также посягательство на государственный суверенитет (государственная измена) – попытка передачи территориальной части государства иному государству и др.

К возможным угрозам безопасности государства Уложение относило: подстрекательство иностранных государств к действиям против интересов России, раскрытие государственной тайны; содействие иностранным государствам в совершении операций в военное время; умышленное нарушение со стороны должностных лиц, дипломатических или иных органов интересов России при заключении договора с иностранным государством; умышленное уничтожение указанными субъектами документов, представляющих государственный интерес и др.

На фоне либеральных реформ в 60–70-е гг. XIX в. и начала роста промышленного производства в Российской империи более активно закреплялись правовые основы экономической безопасности, включая продовольственную и таможенную безопасность. Таможенный устав по европейской и азиатской торговле 1892 г. четко регламентировал провоз иностранных товаров (ст. 327), предусматривал наказания за тайный провоз запрещенных товаров (ст. 1633). Уголовная ответственность наступала и в случае уклонения от уплаты таможенных пошлин<sup>1</sup>.

Политика Александра III в рамках контрреформ была направлена на усиление охраны государственной и общественной безопасности. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. вводило режим усиленной охраны местностей, на территории которых мог быть установлен особый порядок разрешения дел

---

<sup>1</sup> Татаренко А. В. Правовое регулирование таможенной деятельности в России XIX века [Электронный ресурс] // История государства и права. 2008. № 4. URL: <http://regiment.ru/Lib/C/312.htm> (дата обращения: 30.05.2021).

об административных правонарушениях (п. 14, 15)<sup>1</sup>. Положением запрещалось проведение «народных», «общественных» и «частных» собраний (п. 16), ограничивалось право на свободное передвижение, временно или постоянно запрещалась торговая или промышленная деятельность (п. 15, 16).

В начале XX в. основы внутренней и внешней безопасности русского государства охранялись Уголовным уложением 1903 г.<sup>2</sup> Политические преступления (разные формы выражения неуважения к верховной власти, порицание образа правления, сочувствие бунту или бунтовщикам, составление, хранение, правка сочинений, возбуждающих к неповиновению власти, участие в смуте и др.) наказывались заключением в крепость, ссылкой или каторгой (гл. 5). Участие в бунте против «верховой власти» и посягательство на жизнь Императора и членов императорской семьи квалифицировались как более высокая степень нарушения основ внутренней безопасности государства и наказывались смертной казнью (ст. 99, 100; гл. 3)<sup>3</sup>.

В условиях Первой мировой войны ужесточались уголовно-правовые санкции за преступления в области военной безопасности. Помимо действовавшего Уголовного уложения 1903 г., в целях усиления обеспечения безопасности принимались нормативные акты, которые устанавливали военную цензуру: Указ «Об утверждении Временного положения о военной цензуре» и «Перечень сведений и изображений, касающихся внешней безопасности России и ее военно-морской и сухопутной обороны, оглашение и распространения коих в печати, в речах или докладах, произносимых в публичных собраниях, воспрещается»<sup>4</sup>. Данными актами в условиях военного времени предусматривались контроль над издаваемой печатной продукцией, просмотр

---

<sup>1</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. // Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. С. 247.

<sup>2</sup> Уголовное Уложение от 16 апреля 1903 года [Электронный ресурс]. URL: [https://pravo.by/upload/pdf/krim-pravo/ugolovnoe\\_ulozenie\\_1903\\_goda.pdf](https://pravo.by/upload/pdf/krim-pravo/ugolovnoe_ulozenie_1903_goda.pdf) (дата обращения: 30.05.2021).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование. С. 87.

корреспонденции в целях пресечения разглашения государственной тайны, военная цензура почтовых отправок и др.

После Февральской буржуазно-демократической революции Временное правительство продолжало использовать нормы Уголовного уложения 1903 г. для обеспечения государственной, общественной и личной безопасности. Отмена конституционных основ безопасности, предусмотренных Основными государственными законами от 23 апреля 1906 г., а также созданная система двоевластия не позволили Временному правительству стабилизировать общественно-политическую ситуацию в революционной России.

Таким образом, можно выделить несколько особенностей становления системы безопасности в истории российского законодательства в досоветский период:

- в период с X по XI в. зарождалось правовое регулирование безопасности, закреплялись механизмы ее обеспечения, в том числе посредством закрепления первых международных договоров;

- до Псковской судной грамоты акцент делался на общественной и личной безопасности, в системе которой большая роль отводилась сельской общине;

- в законодательстве Московского централизованного государства, сословно-представительной монархии и периода установления самодержавия дифференцируются и структурируются основные угрозы государственной безопасности. В нормативных актах XV–XVII вв. закрепляются разнообразные составы государственных преступлений, за которые назначалась смертная казнь в простой или квалифицированной форме. В указанный период создается система государственных и местных органов власти, отвечающих за механизм обеспечения безопасности;

- в законодательстве XVII–XIX вв. был расширен круг внутренних и внешних угроз национальной безопасности Российского государства, еще более усовершенствована нормативная база по созданию механизма обеспечения внутренней и внешней безопасности государства, выделены основные направления обеспечения национальной безопасности – воен-

ной, экономической, экологической, демографической, пожарной и т. д.);

– законодательство Российской империи по вопросам безопасности со второй половины XIX в. до революционных событий 1917 г. характеризовалось, с одной стороны, появлением комплексного правового регулирования экономической безопасности, обусловленного значительным промышленным подъемом, с другой стороны, под воздействием революционных событий и Первой мировой войны, развитием «чрезвычайного» законодательства, обеспечивавшего государственную безопасность в условиях военного времени.

## **§ 2. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

Советский этап развития правового регулирования безопасности в России идеологически базировался на классовом подходе. В Обращении II Всероссийского съезда Советов «Рабочим, солдатам и крестьянам!» от 26 октября 1917 г. акцент делался на необходимости защиты «революционного порядка» от всяких «посягательств империализма»<sup>1</sup>.

Таким образом, внутренняя безопасность Советского государства ставилась в прямую зависимость от внешней безопасности. При этом внешняя политика в сфере международной безопасности первоначально определялась тезисом о враждебности западных держав советской России.

Военно-революционный комитет при ВЦИК (далее – ВРК), созданный Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов накануне Октябрьского вооруженного восстания, продолжал выполнять важные функции по обеспечению системы общественной и государственной безопасности, охране революционного правопорядка до 5 декабря 1917 г. На местах данную функцию выполняли местные военно-революционные комитеты.

---

<sup>1</sup> Обращение II Всероссийского съезда советов «Рабочим, солдатам и крестьянам!» от 26 октября 1917 года [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

Функции защиты советской власти, возлагавшиеся первоначально на ВРК, на отряды Красной Гвардии, отряды вооруженных трудящихся, постепенно усложнялись и дифференцировались по различным направлениям: функции обороны стали отделяться от функций охраны общественного порядка; определена особая задача борьбы с контрреволюцией. В связи с чем 7 декабря (20 декабря по новому стилю) была образована Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК) – для пресечения контрреволюционных действий, саботажа, выработки борьбы с данными противоправными действиями против советской власти<sup>1</sup>. 24 ноября 1920 г. создан особый отдел ВЧК по охране государственной границы. 15 февраля 1921 г. председатель ВЧК Ф. Э. Дзержинский утвердил Инструкцию частям войск ВЧК, охраняющим границы РСФСР. 10 июля того же года ВЧК приняла Положение об охране границ РСФСР. В конце 1921 г. IX Всероссийский съезд Советов принял решение об упразднении ВЧК. Данный орган трансформировался в Главное политическое управление (ГПУ) при НКВД.

В целях обеспечения государственной безопасности в Конституции РСФСР 1918 г. были установлены обязанность граждан по защите социалистического Отечества, а также право трудящихся на защиту революции с оружием в руках (ст. 19)<sup>2</sup>.

В марте 1923 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили Положение «О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка»<sup>3</sup>, по которому предусматривалась возможность введения исключительного и военного положения (п. 1). Основаниями для введения исключительного положения являлись: а) контрреволюционные выступления и иные посягательства на рабоче-крестьянскую власть и ее отдельных представителей или серьезные угро-

---

<sup>1</sup> Извлечение из протокола № 21 заседания Совета Народных Комиссаров [Образование ВЧК], 7 (20) декабря 1917 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.1000dokumente.de> (дата обращения: 03.06.2021).

<sup>2</sup> Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_314.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_314.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

<sup>3</sup> Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка : Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 8 марта 1923 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1559.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1559.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

зы таких выступлений и посягательств; б) неисполнение или противодействие законным распоряжениям власти со стороны отдельных граждан, поскольку эти правонарушения грозят принять массовый характер; в) массовые посягательства на личность и имущество граждан; г) случаи, когда нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями; д) как мера перехода к нормальному порядку в местностях, бывших на военном положении (п. 2). Прописывались также основания для объявления местности на военном положении: а) когда данная местность становится театром военных действий или получает для военных целей особо важное значение; б) в случаях, когда меры исключительного положения оказываются недостаточными для охраны или восстановления революционного порядка (п. 3). Указанные чрезвычайные меры охраны революционного порядка вводились постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров по представлениям: Народного комиссариата внутренних дел – при введении исключительного положения и Народного комиссариата внутренних дел совместно с Революционным военным советом Республики при введении военного положения (п. 4).

Данное Положение предусматривало особую систему губернского, уездного, волостного, районного и городского управления в условиях исключительного или военного положения. Президиумам губернских исполнительных комитетов предоставлялись права: издавать обязательные постановления по предметам, относящимся «к охранению государственного порядка и безопасности, в дополнение и развитие действующих законов»; устанавливать административные взыскания за нарушение обязательных постановлений в виде «лишения свободы на срок не свыше 3-х месяцев или принудительных работ без лишения свободы на срок до 6-ти месяцев», штрафа до 5 тыс. руб. золотом; высылать «из пределов губернии или отдельных ее пунктов на срок действия исключительного положения лиц, признанных опасными для общественного порядка», или же высылать таких лиц на тот же срок в определенные места губернии без права самовольного передвижения (п. 14).



Для решения вопросов эпидемиологической безопасности населения советская власть создавала местные отделы здравоохранения, которые подчинялись Народному комиссариату здравоохранения РСФСР, вводились должности санитарных врачей в губернских и уездных городах. В круг задач и деятельности санитарных органов республики входили: а) санитарная охрана воды, воздуха и почвы; б) санитарная охрана жилищ; в) санитарная охрана пищевых продуктов; г) организация противоэпидемических мероприятий; д) организация борьбы с социальными болезнями; е) охрана здоровья детей; ж) санитарная статистика; з) санитарное просвещение; и) участие в вопросах санитарной охраны труда и общей организации лечебно-санитарного дела<sup>1</sup>. За нарушение санитарных норм организациями и учреждениями предусматривалась административная ответственность в виде штрафов.

Тенденция по уголовно-правовой защите революционного правопорядка была продолжена в рамках Уголовных кодексов РСФСР 1922 и 1926 гг. В УК РСФСР 1922 г. закреплялось понятие контрреволюционного преступления как противоправного деяния, направленного на «свержение завоеванной пролетарской революцией власти рабоче-крестьянских Советов и существующего на основании Конституции Р.С.Ф.С.Р. Рабоче-Крестьянского Правительства, а также действия в направлении помощи той части международной буржуазии, которая не признает равноправия приходящей на смену капитализма коммунистической системы собственности и стремится к ее свержению путем интервенции или блокады, шпионажа, финансирования прессы и т. п. средствами»<sup>2</sup>. УК РСФСР 1922 г. предусматривал высшую меру наказания (расстрел) и конфискацию всего имущества с допущением при смягчающих обстоятельствах понижения наказания до лишения свободы на срок не менее пяти лет со строгой изоляцией и конфискацией всего имущества за «ор-

---

<sup>1</sup> О санитарных органах республики : Декрет СНК РСФСР от 15 сентября 1922 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1391.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1391.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

<sup>2</sup> Уголовный кодекс РСФСР от 1 июня 1922 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1338.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1338.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

ганизацию в контрреволюционных целях вооруженных восстаний или вторжения на советскую территорию вооруженных отрядов или банд, а равно участие во всякой попытке в тех же целях захватить власть в центре и на местах или насильственно отторгнуть от Р.С.Ф.С.Р. какую-либо часть ее территории, или расторгнуть заключенные ею договоры» (ст. 58).

Таким образом, советский законодатель продолжал придерживаться идеологического обоснования основ как внутренней, так и внешней государственной безопасности.

Конституция РСФСР от 11 мая 1925 г.<sup>1</sup> фактически продублировала нормы, закрепленные Конституцией РСФСР 1918 г., в вопросе обеспечения государственной безопасности на основе классового подхода, предусматривая конституционную обязанность по защите «социалистического Отечества» всех граждан РСФСР, относящихся к категории «трудящихся», на «нетрудовые элементы» возлагалось «отправление иных воинских обязанностей» (ст. 10).

На официальном уровне понятие «государственная безопасность» было введено в нашей стране в 1934 г. при образовании в составе НКВД Главного управления государственной безопасности, которому были переданы функции ОГПУ при ликвидации последнего.

В 1936 г. термин «государственная безопасность» был официально включен в текст Конституции СССР<sup>2</sup> (п. «и» ст. 14 гл. 2) и с того времени начал употребляться в официальных актах органов советского государства.

Статья 132 Конституции закрепила положение о том, что всеобщая воинская обязанность является законом, а воинская служба в Рабоче-крестьянской Красной армии представляет почетную обязанность граждан СССР. Статья 133 Конституции конкретизировала данное положение указанием на то, что «защита Отечества есть священный долг каждого гражданина

---

<sup>1</sup> Конституция РСФСР 1925 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_2466.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2466.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

<sup>2</sup> Конституция СССР 1936 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4094.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4094.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

СССР». Кроме того, в Конституции СССР 1936 г. устанавливалась юридическая ответственность граждан за невыполнение конституционного долга по защите Отечества и преступления против государственной безопасности СССР: «Измена Родине: нарушение присяги, переход на сторону врага, нанесение ущерба военной мощи государства, шпионаж – караются по всей строгости закона, как самое тяжкое злодеяние» (ст. 133). Данные положения Конституции СССР 1936 г. были продублированы в Конституции РСФСР 1937 г.

В годы Великой Отечественной войны законодательство об обороне было дополнено рядом специальных нормативных актов, введенных в особом (чрезвычайном) порядке, что объяснялось необходимостью перевода Советских Вооруженных Сил с мирного положения на военное.

Важно отметить, что Советский Союз сыграл значительную роль в создании системы обеспечения международной безопасности в послевоенный период. Так, решение о создании новой универсальной международной организации, в качестве цели которой было закреплено «предупреждение угрозы возникновения войны в любом регионе мира и развитие межгосударственного сотрудничества», было принято на Ялтинской (Крымской) конференции глав государств антигитлеровской коалиции.

Во второй половине XX в. вопросы обеспечения национальной (государственной) безопасности на конституционном уровне были закреплены в Конституции СССР 1977 г. Впервые выделялась отдельная глава, которая получила наименование «Защита социалистического Отечества». Статьей 31 Конституции защита Отечества была отнесена к важнейшим функциям государства и провозглашена делом всего народа<sup>1</sup>.

Анализ содержания Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. также свидетельствует о том, что государственная и общественная безопасность продолжали быть объектом постоянного внимания советского законодателя. Это подтверждается, в первых, динамикой ужесточения ответственности за преступ-

---

<sup>1</sup> Конституция СССР 1977 г. [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР : [сайт]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_9447.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9447.htm) (дата обращения: 03.06.2021).

ления, совершенные в условиях военного положения; во-вторых, дифференциацией юридической ответственности военнослужащих и гражданских лиц; в-третьих, использованием понятия «общественная опасность» в качестве критерия для определения характера правонарушений и установления соответствующего наказания.

Обобщая вышесказанное, следует сказать, что советский период эволюции правового регулирования безопасности в российском государстве, предшествовавший современному этапу развития, характеризовался следующими особенностями:

- в первые годы советской власти наблюдался классовый (идеологизированный) подход к правовому закреплению и применению законодательства в сфере обеспечения безопасности;
- на конституционном уровне получили правовое закрепление вопросы государственной безопасности и роли советского государства, всего советского народа в их обеспечении;
- значительное внимание было уделено формированию правового обеспечения международной безопасности, особенно в период Второй мировой войны и послевоенный период;
- при детальном правовом регулировании вопросов государственной и общественной безопасности фактически игнорировалась безопасность личности.

### **§ 3. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД**

Современный период развития российского законодательства о безопасности начинается во время перестройки (1985–1991 гг.), когда проблемы безопасности кроме традиционных аспектов обеспечения государственной безопасности затронули многие другие стороны общественной жизни (в частности, экономические, гуманитарные и экологические). В это же время сменялись основные ориентиры в базовых представлениях о сущности обеспечения безопасности государства и общества, осуществлялся переход от концепции «баланса сил» к концепции «баланса интересов». Поэтому прежние представления о сущности и содержании обеспечения государственной безопас-

ности перестали отвечать реальному положению дел, тем более что Россия в этот период становится полноправным участником отношений на международной арене. В связи с этим общие изменяющиеся в мире подходы к проблеме обеспечения безопасности не могли не сказаться на отношении к этой проблеме в нашей стране. Государство и общество остро нуждались в приведении системы обеспечения безопасности страны в соответствие с новыми условиями существования. Сама жизнь требовала внесения кардинальных изменений в концепцию обеспечения безопасности российского государства.

Переход к новой концепции обеспечения безопасности начался в мае 1990 г., когда по инициативе группы депутатов Комитета Верховного Совета СССР по науке, народному образованию, культуре и воспитанию была предложена идея разработать концепцию безопасности нашей страны с учетом новой геополитической ситуации. В основу концепции была положена безопасность личности, ее основные права. С учетом этого приоритета предлагалось разрабатывать и планировать обеспечение безопасности государства (защита конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности страны, нерушимости ее границ), а также обеспечение безопасности общества (жизнь и интересы граждан, собственность). На основе нового подхода были разработаны программы, ориентированные на обеспечение социально-экономической, политико-правовой и иной защиты жизненно важных интересов человека и общества. Таким образом, была заложена теоретическая и программная основа новой концепции обеспечения безопасности, получившая свое развитие уже в условиях суверенной России после распада СССР.

Российское государство этого периода находилось на стадии перехода к новой государственной и общественной системе. В то время в стране был практически утрачен институт планирования в государственном управлении, отсутствовал целостный и комплексный подход к выбору стратегических целей, процветал правовой нигилизм, стремительно нарастали процессы социального расслоения общества, усиливались сепаратизм, социальная стратификация и региональные диспропорции. В этих условиях государство располагало весьма ограниченными возможностями

для реагирования на возникающие угрозы его безопасности, а также теми необходимыми ресурсами, которыми Россия могла располагать для решения своих сложнейших задач. Данные обстоятельства нашли свое отражение в законодательстве о безопасности этого периода. В первых нормативно-правовых актах начала 1990-х гг. законодатель уделяет внимание в основном проблеме возможной в данных условиях защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз. С другой стороны, именно в этот период стало очевидно, что безопасность относится не только к государству, но и к обществу и личности. В российском государстве этого периода на основе новой реальности и новой концепции обеспечения безопасности, появившейся в последние годы существования СССР, формируется представление о том, что преобладавшая ранее концепция государственной безопасности оказалась слишком узкой и неприемлемой для характеристики такого многопланового явления, как безопасность общества и личности. Необходимо отметить также, что принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Декларация прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup> впервые в нашей истории провозгласила права и свободы человека, его честь и достоинство как высшую ценность общества и государства. Поэтому вопросы безопасности впервые столь четко были связаны не только с военными и политическими аспектами государственной безопасности, но и с экономическими, гуманитарными, экологическими и другими аспектами общественной безопасности, с безопасностью личности, а объектами безопасности были признаны личность, общество и государство.

В развитии законодательства о безопасности это привело к разработке и принятию первого в нашей истории систематизированного нормативно-правового акта, регулирующего систему безопасности России – Закона РФ «О безопасности»<sup>2</sup>. Научную

---

<sup>1</sup> Декларация прав и свобод человека и гражданина. Принята Постановлением Верховного Совета РСФСР 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

<sup>2</sup> О безопасности : Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Рос. газета. 1992. № 103.

основу этого закона составили представленные в ноябре 1991 г. предложения секции «Геополитика и безопасность» Академии естественных наук (в дальнейшем – Центр исследований геополитики и безопасности АЕН), а также результаты исследований, проведенных Институтом социально-политических исследований.

Закон РФ «О безопасности» впервые официально закрепил основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определил систему безопасности РФ и ее функции, установил порядок организации и финансирования органов, обеспечивающих безопасность в России. Поскольку этот закон содержит фундаментальные законодательные положения, послужившие основой для становления современного российского законодательства о безопасности, представляется целесообразным проанализировать основные положения Закона РФ «О безопасности».

Во-первых, Закон РФ «О безопасности» установил основные принципы обеспечения безопасности: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; интеграция с международными системами безопасности. Особенно важным представляется законодательное закрепление взаимной ответственности личности и государства по обеспечению безопасности, что предполагает принципиальную возможность непосредственного участия граждан в обеспечении безопасности России и разрушает существовавшее ранее господствующее положение государства в обеспечении безопасности. Данные принципы призваны были стать важным шагом на пути формирования демократического государства.

Во-вторых, несомненным достижением Закона РФ «О безопасности» является его вклад в формирование понятийного аппарата системы безопасности России. В законе (ст. 1) определяются понятия «безопасность», «жизненно важные интересы», «основные объекты безопасности». Безопасность законодателем определена как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Данное определе-

ние безопасности с научной точки зрения наиболее точно раскрывает сущность данной категории и как основа используется до настоящего времени. К объектам безопасности отнесены «личность, ее права и свободы; общество, его материальные и духовные ценности; государство, его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность». Такое выделение объектов безопасности до сих пор является критерием разграничения основных видов безопасности (государственная, общественная и личная безопасность). Официальное признание в качестве объектов обеспечения безопасности личности, общества и государства и разграничение их интересов являются необходимыми условиями для надлежащей реализации их прав и обязанностей. В Законе содержалось довольно лаконичное понятие угрозы безопасности как совокупности «условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства». Такое определение также признается соответствующим научным подходам, тем более что угрозы безопасности были разделены на реальные и потенциальные. В ст. 2 Закона определены субъекты обеспечения безопасности, к которым отнесены государство – в качестве основного субъекта, а также граждане, общественные и иные организации и объединения. Сравнение закрепленных в настоящее время в действующем законодательстве понятий с введенными впервые Законом РФ «О безопасности» понятиями позволяет прийти к однозначному выводу о том, что понятийно-категориальная основа, установленная Законом РФ «О безопасности», сохраняется до настоящего времени.

В-третьих, Закон РФ «О безопасности» в разд. II (ст. 8–12) закрепил основные элементы системы безопасности Российской Федерации: «органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане <...>, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности» (ст. 8), функции системы безопасности (ст. 9), а также разграничил полномочия органов власти в системе безопасности (ст. 10), урегулировал общие вопросы руководства государственными



органами обеспечения безопасности (ст. 11), определил основные силы и средства ее обеспечения (ст. 12).

Наконец, в-четвертых, Закон в разд. III (ст. 13–19) установил общие положения о порядке формирования, структуре и функционировании Совета Безопасности РФ.

Принятый в 1992 г. Закон РФ «О безопасности» действовал восемнадцать лет. В последние годы своего действия он нередко признавался объективно устаревшим, не соответствующим реалиям начала XXI в. и поэтому подвергался обоснованной критике со стороны исследователей, которые считали, что этот закон нуждается в замене на новый, более соответствующий современным вызовам и угрозам<sup>1</sup>. Сегодня распространено мнение о том, что Закон 1992 г. действовал несколько дольше, чем следовало. На этом основывается некоторое скептическое и даже снисходительное отношение к нему.

Однако далеко не все в полной мере задумываются о той положительной роли этого первого закона в становлении современной нормативно-правовой базы системы безопасности России. Именно этот Закон, будучи принятым до действующей Конституции РФ 1993 г., определил новые ориентиры в обеспечении безопасности России, поставив личность, ее права и свободы на первое место в системе обеспечения безопасности. Кроме того, именно в период действия данного Закона 1992 г. и на его основе в России был принят целый ряд федеральных законов, регулирующих отдельные аспекты обеспечения безопасности России: «О пожарной безопасности» (1994 г.), «О федеральной службе безопасности» (1995 г.), «О безопасности дорожного движения» (1995 г.), «О борьбе с терроризмом» (1998 г.), «О противодействии экстремистской деятельности» (2002 г.). Таким образом, Закон РФ «О безопасности» 1992 г. создал перспективную нормативно-правовую основу для дальнейшего развития и совершенствования российского законодательства о безопасности, поскольку был основан на научно обоснованных понятиях и ка-

---

<sup>1</sup> См.: Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2006. С. 12 ; Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2007. С. 14.

тегориях, используемых до настоящего времени и нашедших свое отражение во многих последующих нормативно-правовых и других актах, посвященных системе безопасности России.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г.<sup>1</sup> явилось важным событием в развитии законодательства о безопасности. На основе ранее провозглашенных принципов приоритета прав и свобод человека Конституция РФ установила верховенство прав личности в деятельности органов публичной власти (ст. 18), а также закрепила необходимость уделять особое внимание вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства. В ст. 2 Конституции РФ, с одной стороны, установлена высшая ценность прав и свобод человека, с другой стороны, Конституция РФ возлагает на государство обязанность не только признания, соблюдения, но и защиты этих прав. Таким образом, Конституция РФ определила в качестве основного объекта обеспечения безопасности права и свободы личности и возложила на государство обязанность выступать в качестве основного субъекта обеспечения безопасности этих прав и свобод. Непосредственно в тексте Конституции РФ нет специализированной нормы о безопасности, но сам термин «безопасность» употребляется в Конституции РФ более десяти раз для характеристики других правовых институтов. В этих конституционных нормах получают закрепление права и обязанности государства по обеспечению безопасности России, в том числе безопасности личности и общества (ст. 67, 71, 72, 74, 80, 114). В силу базового характера этих конституционных положений можно говорить, что заложенные в действующей Конституции РФ основополагающие принципы, определяющие построение системы безопасности России, позволяют формировать законодательную базу нормативно-правового обеспечения безопасности Российской Федерации.

С конца 1990-х гг. в нашей стране в сфере регулирования системы безопасности появляются новые источники – концепции

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 20.04.2021).

и доктрины. Они оказывали и продолжают оказывать существенное влияние на формирование отечественной правовой базы в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства. Появление таких документов явилось проявлением сближения системы источников российского права с системой источников права зарубежных стран, в частности романо-германской правовой семьи. Однако представления об их правовой природе носят неоднозначный и спорный характер. Большинство исследователей рассматривают концептуальные и доктринальные правовые акты в качестве источников права, содержащих прежде всего принципы организации и деятельности<sup>1</sup>. В то же время следует учитывать, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 31 июля 1995 г. признал Военную доктрину «составной частью концепции безопасности Российской Федерации», охарактеризовал ее как «систему официально принятых в государстве взглядов по военным вопросам» и установил отсутствие у такого документа нормативных положений, в связи с чем не признал доктринальный документ нормативно-правовым актом<sup>2</sup>. Поэтому следует считаться с тем, что начиная с 1990-х гг. в нашей стране «...реально действующими источниками права выступают не только формы закрепления правовых норм, признаваемые государством, но и вообще любые формы фиксации, объективации правовых норм, из которых участники правоотношений на практике реально черпают обязательные для них правила поведения, рассматривая их как критерии правомерности поведения, и которые выступают основой правоприменительных решений. Формальное непризнание государством того или иного источника не может обуславливать его неприменение на практике, однако оно все же зачастую порождает трудности в практической реализации закрепленных в та-

---

<sup>1</sup> Бошно С. В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 82–91; Мадаев Е. О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 122.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)” // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

ком источнике норм»<sup>1</sup>. При этом исследователи справедливо отмечают, что «унификацию источников российского права с источниками, характерными для западных правовых систем, не следует рассматривать в качестве закономерного и единственно возможного итога развития источников российского права, поскольку отечественная правовая система активно противостоит трансплантации западных институциональных образцов»<sup>2</sup>.

Представляется, что появление концептуальных документов в сфере обеспечения безопасности России было вызвано стремлением решить одну из актуальных проблем современного правового регулирования: «что целесообразно сделать в первую очередь – подготовить концептуальное обоснование сути и задач намечаемых преобразований или сформировать для них нормативно-правовую основу»<sup>3</sup>. В конце 1990-х гг. в сфере обеспечения безопасности России был выбран вариант, по которому при сохранении основной нормативно-правовой базы (Закон РФ «О безопасности» 1992 г.) дальнейшее развитие и совершенствование правовой основы должно осуществляться путем разработки и реализации программно-концептуальных документов. Насколько этот вариант оказался оправданным и предпочтительным, можно судить по тому, как оперативно и содержательно изменялись концептуальные документы в сфере обеспечения безопасности России за последние двадцать четыре года: к настоящему времени принято более двух десятков концептуальных документов различного вида (концепции, доктрины, стратегии), охватывающих различные сферы обеспечения безопасности. Создать условия для такой оперативности в рамках изменения и обновления законодательных актов вряд ли представляется возможным.

Одним из первых официальных документов концептуального характера, в котором развивались положения Закона РФ «О без-

---

<sup>1</sup> Жукова-Василевская Д. В. Источники права России: тенденции формирования и развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24–25.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Бухвальд Е. Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы // Федерализм. 2020. № 1. С. 100.

опасности» 1992 г. с учетом новой проблематики, явилась Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ в 1997 г.<sup>1</sup> (далее – Концепция 1997).

Концепция 1997 представляет собой «...политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз <...> с учетом имеющихся ресурсов и возможностей. В Концепции сформулированы важнейшие направления и принципы государственной политики. Концепция является основой для разработки конкретных программ и организационных документов в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Впервые используя в официальном документе термин «национальная безопасность», Концепция 1997 не содержала его определения.

Концепция обязывала федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ руководствоваться положениями Концепции в практической деятельности и при разработке документов, касающихся обеспечения национальных интересов Российской Федерации.

Концепция содержала четыре части. В первой части была дана оценка положения России в мировом сообществе к 1997 г. Во второй части сформулировано официальное определение национальных интересов и дана их характеристика в различных сферах жизнедеятельности личности, общества и государства: в экономической, политической, оборонной, информационной, духовной, культурной, международной. Третья часть Концепции 1997 посвящена рассмотрению угроз национальной безопасности РФ. В четвертой части были определены основные направления деятельности общества и государства по обеспечению национальной безопасности России. Концепция 1997 констатировала, что «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации путем совместной целенаправленной дея-

---

<sup>1</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 17 дек. 1997 г. № 1300 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 52. Ст. 5909.

тельности государственных и общественных институтов, а также граждан, принимающих участие в выявлении, предупреждении различных угроз безопасности личности, общества и государства и в противодействии им, является обязательным и неременным условием эффективной защиты национальных интересов России».

Уже в течение первых трех лет реализации Концепции 1997 стало очевидным, что с учетом накопленного опыта, реальной ситуации и тенденций развития общественных отношений она нуждается в изменениях и дополнениях. С этой целью в 2000 г. в Концепцию национальной безопасности Российской Федерации (далее – Концепция 2000) были внесены изменения, позволившие более актуально и системно подойти к проблеме обеспечения безопасности России<sup>1</sup>.

Во-первых, впервые было официально сформулировано понятие «национальная безопасность», под которой понимается безопасность многонационального народа Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. Данное определение соответствует правовой норме ст. 3 Конституции РФ.

Во-вторых, в первой части Концепции 2000 была дана более реалистичная характеристика политической обстановки в мире и положения России в мировом сообществе, в связи с чем были выделены негативные для России тенденции в виде активизации усилий ряда государств, направленных на «ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях».

В-третьих, Концепция 2000 во второй части уточнила официальное определение национальных интересов («совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, <...> социальной, <...> информационной, <...> экологической и других сферах») и придала им долгосрочный характер, что обусловило их воздействие на определение основных целей, стратегических и текущих задач внутренней и внешней политики российского государства.

---

<sup>1</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 10 янв. 2000 г. № 24 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 170.

В-четвертых, Концепция 2000 в третьей части с учетом проивившихся проблем дополнила и конкретизировала перечень и характеристику угроз национальной безопасности России. К таковым, в частности, были отнесены:

- ослабление научно-технического и технологического потенциала России, усиление ее внешней технологической зависимости;
- несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере;
- снижение духовно-нравственного потенциала общества и девальвация духовных ценностей;
- угроза криминализации общественных отношений.

В-пятых, Концепция 2000 в четвертой части установила расширенный и уточненный перечень основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Особое внимание было обращено на необходимость своевременно прогнозировать и выявлять внешние и внутренние угрозы национальной безопасности России. В качестве приоритетных направлений политики государства были определены обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере.

Одним из актов концептуального характера, основанным на положениях Концепции 2000, явилась Доктрина информационной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>, призванная сформировать систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере.

Первые ее наработки появились еще в 1994 г. Сначала предлагалось даже отложить доктрину до лучших времен. Но объективно складывавшаяся сложная ситуация в сфере использования информации потребовала завершения разработки и принятия этого доктринального документа, который не только стал рассматриваться как составная часть концепции национальной безопасности страны, но и призван был стать базовым в первую

---

<sup>1</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 9 сент. 2000 г. № Пр-1895 // Рос. газета. 2000. № 187.

очередь для федеральных органов исполнительной власти, реализующих свои полномочия в информационной сфере.

Информационная безопасность рассматривалась в Доктрине как совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Доктрина информационной безопасности послужила основой формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности России, подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также основой для разработки целевых программ обеспечения информационной безопасности России.

В Доктрине были закреплены четыре основные составляющие национальных интересов России в информационной сфере. Во-первых, соблюдение конституционных прав и свобод человека в области получения информации и пользования ею; обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма. Во-вторых, информационное обеспечение внутренней и внешней государственной политики страны. В-третьих, развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок. В-четвертых, защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение национальных информационных и телекоммуникационных систем.

Первое десятилетие XX в., когда реализовывались принятые в этот период концептуальные документы, показало, насколько может быть затруднительной и недостаточно эффективной бессистемная обеспечительная деятельность в сфере обеспечения безопасности России. Следствием такого подхода стали проблемный характер и дефектность соответствующего правового регулирования системы безопасности России, что повлекло ошибки в построении этой системы в целом. Следует согласиться с мнением И. Б. Кардашовой о том, что «право не может нор-



мально функционировать без признаков системности, поэтому правовая основа обеспечения национальной безопасности должна представлять собой совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в этой сфере с целью их упорядочения, развития в соответствии с общественными потребностями»<sup>1</sup>. Последствием стремления преодолеть указанные недостатки явилось принятие в 2009 г. документа стратегического планирования – Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>2</sup> (далее – Стратегия 2009).

Стратегия 2009 сохранила преемственность ранее принятых политических установок в области национальной безопасности, в том числе Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г., уточнила основные направления государственной политики в области обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу, увязанную по целям и задачам с социально-экономическим развитием Российской Федерации. Основная особенность Стратегии 2009 – ее социальная и социально-политическая направленность, которая выразилась в том, что национальная безопасность должна обеспечиваться исходя из принципа «безопасность – через приоритеты устойчивого развития», т. е. через достижение стратегических национальных приоритетов, в числе которых не только национальная оборона, государственная и общественная безопасность, но и приоритеты устойчивого социально-экономического развития государства: повышение качества жизни российских граждан, экономический рост, наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, экология и рациональное природопользование. Поэтому обоснованно одной из стратегических целей национальной безопасности было провозглашено повышение качества жизни россиян.

---

<sup>1</sup> Кардашова И. Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 110.

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

В Стратегии 2009 под национальными интересами России понималась совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. Затем закреплялось содержание национальных интересов России на долгосрочную перспективу: развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики; незыблемость конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета РФ; превращение России в мировую державу.

Стратегия 2009 включила в число стратегических целей национальной обороны предотвращение глобальных и региональных войн и конфликтов, стратегическое сдерживание в интересах обеспечения военной безопасности страны. Поэтому логично как угроза военной безопасности РФ была расценена политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на достижение преобладающего превосходства в военной сфере, в связи с чем был предусмотрен переход к качественно новому облику Вооруженных Сил РФ с сохранением потенциала стратегических ядерных сил, наращиванием количества частей постоянной готовности, совершенствованием оперативной и боевой подготовки войск.

Поскольку в Стратегии 2009 под угрозой национальной безопасности понималась прямая или косвенная возможность нанесения ущерба охраняемым объектам, то в качестве основных угроз государственной и общественной безопасности Стратегия 2009 определила терроризм, экстремизм, разведывательную деятельность иностранных спецслужб, организованную преступность, в связи с чем признавалось необходимым повысить эффективность деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создать единую систему профилактики правонарушений, снизить уровень коррумпированности и криминализации общества.

Следующим нормативным правовым актом в правовом оформлении системы безопасности России стал Федеральный закон «О безопасности»<sup>1</sup>, принятый в 2010 г. (далее – ФЗ «О безопасности»).

---

<sup>1</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

В ФЗ «О безопасности» в достаточно большой степени приняты новации в правовом регулировании системы безопасности России, содержащиеся в ранее принятых документах концептуального характера. В этом законе были существенно уточнены принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности; закреплены основные цели международного сотрудничества в данной области; расширены функции Президента РФ в части определения основных направлений государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, принятия мер по защите граждан от противоправных посягательств, в том числе посягательств террористической и экстремистской направленности; пересмотрены задачи и основные функции Совета Безопасности РФ и полномочия Президента РФ по руководству этим совещательным органом при Президенте РФ.

Однако в данном законе имеются пробелы и недостатки, которые отмечаются исследователями. Так, ФЗ «О безопасности», в отличие от документов стратегического планирования, продемонстрировал полное отсутствие дефиниций вообще при равнозначном использовании понятий “национальная безопасность” и “безопасность” (ст. 1)»<sup>1</sup>. Данное обстоятельство тем более удивительно, что в процессе принятия данного закона неоднократно предлагалось включить в его текст понятийно-категориальный аппарат в виде отдельной статьи<sup>2</sup>. Отказ от введения в ФЗ «О безопасности» понятийно-категориального аппарата затрудняет возможности адекватно воспринимать нормы закона, т. к. в его тексте регулярно встречаются не имеющие определений в законе правовые категории. Очевидным пробелом в ФЗ «О безопасности» является отсутствие какой-либо характеристики объектов безопасности и целостной системы безопасности России, включающей совокупность различных элементов. Концептуальная слабость ФЗ «О безопасности» видна и в части закрепления компетенции органов государственной власти при обеспечении безопасности России. Прежде всего это выражается в дублировании

---

<sup>1</sup> Шободоева А. В. Стратегия национальной безопасности РФ и ее вклад в развитие понятийного аппарата общей теории национальной безопасности РФ [Электронный ресурс] // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7. № 1. С. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(1).17.

<sup>2</sup> Ирошников Д. В. Безопасность как правовая категория. М., 2019. С. 68.

общих полномочий органов государственной власти применительно к сфере обеспечения безопасности. Например, в ст. 10 ФЗ «О безопасности» установлено, что Правительство РФ «участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию». А в ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закреплено, что Правительство РФ «обеспечивает реализацию национальных целей, национальных проектов, формирует федеральные целевые программы, государственные программы Российской Федерации и общенациональные планы действий, обеспечивает их реализацию». Наконец, анализ содержания ФЗ «О безопасности» показывает, что почти половину нормативного материала закона образуют нормы о статусе Совета Безопасности РФ. При этом содержание первой главы закона также может быть в полной мере отнесено к деятельности Совета Безопасности РФ, который согласно ст. 6 ФЗ «О безопасности» наделен полномочиями по координации деятельности различных органов в сфере обеспечения безопасности, хотя по статусу является лишь совещательным органом. Таким образом, действующий ФЗ «О безопасности» 2010 г. не стал системообразующим нормативно-правовым актом в сфере обеспечения безопасности России.

Функцию системообразующих документов в сфере обеспечения безопасности России стали выполнять документы стратегического планирования, тем более что начиная с 2014 г. в связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> такое планирование стало обязательным элементом государственной политики. Даже самое поверхностное знакомство с содержанием данного закона показывает, что термин «безопасность» употребляется в нем так же часто, как сам термин «стратегическое планирование». Согласно п. 3 ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «к документам стратегического планирования, разрабатываемым

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

на федеральном уровне, относятся <...> стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». В ст. 17 этого закона дается более подробная характеристика документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В ней, в частности, установлено:

«1. Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, требования к их содержанию, порядок их разработки, экспертизы и корректировки, критерии и показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации, порядок мониторинга и контроля реализации указанных документов и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации определяются Президентом Российской Федерации.

2. Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации по предложению Совета Безопасности Российской Федерации утверждаются (одобряются) Президентом Российской Федерации.

3. Независимая экспертиза документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Президентом Российской Федерации <...>.

4. Оценка состояния национальной безопасности Российской Федерации и контроль реализации документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации осуществляются Советом Безопасности Российской Федерации».

Согласно ст. 18 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия национальной безопасности Российской Федерации – «документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет».

Данные положения закона потребовали корректировки действовавшей тогда Стратегии 2009. Поэтому 3 июля 2015 г. Президент РФ В. В. Путин на заседании Совета Безопасности РФ поручил отредактировать Стратегию 2009 г. Он подчеркнул, что «необходимо в короткие сроки провести анализ всего спектра потенциальных вызовов и рисков (и политических, и экономических, и информационных, и др.) и на этой основе скорректировать Стратегию национальной безопасности России»<sup>1</sup>. Разработанная Советом Безопасности РФ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – Стратегия 2015) была утверждена Президентом РФ 31 декабря 2015 г. Существенной особенностью Стратегии 2015 стали параметры корректировки, которая проводилась, во-первых, с учетом необходимости обеспечить преемственность государственной политики в сфере национальной безопасности, во-вторых, на основе фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития РФ.

Отличительной особенностью Стратегии 2015 по сравнению с предыдущими концептуальными документами явилось установление количественных показателей, позволяющих оценивать состояние национальной безопасности. Стратегия 2015 определяла следующие основные характеристики состояния национальной безопасности:

- уровень безработицы (доля от экономически активного населения);
- децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения);
- уровень роста потребительских цен;
- уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;

---

<sup>1</sup> Перемитин Г. Совбез рассказал об основных идеях обновленной стратегии нацбезопасности // РБК : [сайт]. 2015. 22 окт. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/10/2015/5628ad209a7947849bd28e03> (дата обращения: 15.04.2021).

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

- уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;
- уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.

При оценке этих характеристик исследователи отмечают как положительное явление само наличие таких индикаторов. Однако в то же время обращается внимание на наличие недостатков в практическом применении этих характеристик, поскольку они не связаны с аналогичными показателями других документов стратегического планирования, и сами по себе целевые индикаторы приведены без количественной размерности («пороговые значения»), хотя предусматривалась процедура выявления показателей при проведении мониторинга реализации Стратегии 2015<sup>1</sup>. Значение пороговых показателей состоит в том, что они «фиксируют тот рубеж, при котором негативное развитие тех или иных социально-экономических тенденций перерастает в угрозу безопасности с четко сформулированной системой рисков, или, напротив, тот рубеж, когда позитивное развитие тех или иных социально-экономических процессов приводит к тому, что ранее возникшая угроза как бы “снимается”»<sup>2</sup>.

Стратегия 2015 действовала в течение шести лет, и в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» должна быть скорректирована. 28 мая 2021 г. на совещании в Совете Безопасности РФ Президент РФ В. В. Путин отметил: «Посмотрим, что здесь в этой сфере нового, как и каким образом нам нужно реагировать на угрозы, которые вокруг нашей страны складываются. Имею в виду актуальную повестку дня»<sup>3</sup>. Представленный Советом Безопасности РФ вариант Стратегии национальной безопасности РФ был утвержден Президентом РФ 2 июля 2021 г. (далее – Стратегия 2021)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Бухвальд Е. Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы. С. 106.

<sup>2</sup> Там же. С. 107.

<sup>3</sup> Путин и Совбез обсудят обновленную стратегию нацбезопасности // Интерфакс : [сайт]. 2021. 28 мая. URL: <https://www.interfax.ru/russia/769394> (дата обращения: 06.07.2021).

<sup>4</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

Стратегия 2021 сохраняет принципиальный подход о фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития РФ (п. 3). В то же время Стратегия 2021 акцентирует тезис о том, что «только гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России» (п. 1). В связи с этим в новой редакции Стратегии в качестве первейшего стратегического национального приоритета установлены «сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» (п. 26). Особое внимание в Стратегии 2021 обращено на возрастающее значение защиты традиционных основ российского общества.

Стратегия 2021 – это базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты России (п. 2). Поэтому Стратегия национальной безопасности Российской Федерации:

1) содержит приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

2) содержит оценку текущего состояния национальной безопасности Российской Федерации и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;

3) определяет национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) определяет цели и задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в различных областях и сферах развития Российской Федерации и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации;

5) определяет организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

За последние годы Стратегия национальной безопасности превратилась в подлинный базовый документ в области планирования развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором определяются порядок



действий и меры по обеспечению национальной безопасности России. Стратегия национальной безопасности является основой для конструктивного взаимодействия органов публичной власти, организаций и общественных объединений в целях защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Особого упоминания заслуживает тот факт, что Стратегия национальной безопасности предусматривает меры нормативной правовой поддержки реализации данной Стратегии, которые предполагают разработку, принятие и реализацию иных правовых актов в сфере обеспечения безопасности России (п. 103). За последние годы в России сформировалась правовая база, регламентирующая организационное построение и функционирование системы безопасности. На основе действующей Конституции РФ были приняты все последующие законодательные акты федерального и регионального уровня, а также документы концептуального характера, включая документы стратегического планирования в отдельных сферах обеспечения безопасности.

Еще с 1990-х гг. в России продолжают действовать с последующими изменениями и дополнениями федеральные законы: «О государственной тайне» 1993 г., «О Государственной границе» 1993 г., «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1994 г., «О пожарной безопасности» 1994 г., «О безопасности дорожного движения» 1995 г., «О внешней разведке» 1995 г., «Об обороне» 1996 г., «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» 1997 г. и др.

С начала 2000-х гг. приняты федеральные конституционные и федеральные законы, регулирующие отдельные виды безопасности: «О чрезвычайном положении» 2001 г., «О военном положении» 2002 г., «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г., «О противодействии терроризму» 2006 г., «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2006 г., «О транспортной безопасности» 2007 г., «О биологической безопасности» 2020 г. и др. В эти годы внесены соответствующие изменения и дополнения в Уголовный

кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский кодекс РФ и другие нормативные правовые акты федерального уровня.

В связи с построением единой системы публичной власти в России к ведению субъектов РФ были отнесены некоторые полномочия по участию регионов в осуществлении деятельности по обеспечению безопасности. Как следствие, в субъектах РФ стали приниматься правовые акты, регулирующие такую деятельность региональных властей. Например, в 1997 г. в Свердловской области был принят Закон «О Совете общественной безопасности Свердловской области», а в Удмуртской Республике Закон «О Совете общественной безопасности Удмуртской Республики» был принят в 2001 г. В пределах своей компетенции субъекты РФ устанавливают ответственность за совершаемые в сфере безопасности правонарушения. Так, в Кодексе Омской области об административных правонарушениях седьмая глава устанавливает административную ответственность за правонарушения в сфере общественного порядка и экономической деятельности, в Иркутской области аналогичная ответственность предусмотрена Законом от 12 ноября 2007 г. «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области», а Пермском крае такая ответственность установлена Законом от 6 апреля 2015 г. «Об административных правонарушениях в Пермском крае».

Вторым важным направлением развития правовой базы системы безопасности России явилось принятие большого количества концептуальных документов стратегического планирования в отдельных сферах обеспечения безопасности.

В виде документов стратегического планирования, в которых отражены официальные взгляды на цели, задачи и основные направления государственной политики в определенной области обеспечения безопасности, продолжают приниматься доктрины: Военная доктрина Российской Федерации 2014 г., Морская доктрина Российской Федерации 2015 г., Экологическая доктрина Российской Федерации 2002 г., Доктрина информационной безопасности Российской Федерации 2016 г., Доктрина энергетической безопасности Российской Федера-

ции 2019 г., Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации 2020 г.

В качестве составных частей системы государственного управления в сфере обеспечения безопасности России в последние годы приняты такие документы, как основы государственной политики:

- Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (2019 г.);

- Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (2018 г.);

- Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (2002 г.);

- Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (2017 г.);

- Основы государственной пограничной политики Российской Федерации (2018 г.);

- Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (2020 г.).

Другая разновидность документов концептуального характера, которые продолжают использоваться в нашей стране для правового регулирования системы безопасности, – это концепции, представляющие собой систему взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи политики в определенной сфере обеспечения безопасности. Действующими, например, являются Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (2009 г.), Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (2009 г.), Концепция внешней политики Российской Федерации (2016 г.).

Наконец, одним из распространенных видов документов стратегического планирования стали собственно стратегии, которые могут быть посвящены как в целом системе безопасности России, так и отдельным направлениям политики. Особенность

этого вида документов состоит в том, что они содержат систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение безопасности. Среди многочисленных стратегий особого упоминания заслуживают:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2021 г.);
- Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (2017 г.);
- Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (2012 г.);
- Национальная стратегия противодействия коррупции (2010 г.);
- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (2017 г.);
- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (2020 г.);
- Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2030 года (2020 г.).

Таким образом, система безопасности России в настоящее время имеет многочисленную и многоотраслевую правовую основу, которая включает как разнообразные виды правовых актов, так и акты, относящиеся практически ко всем отраслям права Российской Федерации. Поэтому актуальным является систематизация правовой основы регулирования в сфере обеспечения безопасности как по сферам общественных отношений, так и по отраслям права.

## ГЛАВА 2

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

---

### § 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Конституционное право является базовой отраслью системы российского права. Его ведущая роль в регулировании наиболее важных сфер государственной и общественной жизни очевидна. Именно с конституционного права начинается формирование всей системы безопасности России как в силу фундаментального характера регулируемых отраслью общественных отношений, так и в силу первичности конституционно-правовых норм в праве как системном образовании. Конституционное право выполняет координирующую роль в отношении других отраслей права, стимулирует развитие отраслевых основ обеспечения безопасности России. Ключевую функцию при этом выполняют конституционно-правовые нормы, закрепляющие совокупность национальных интересов России, принципы и другие элементы системы безопасности России. Содержание, характер, правильность и четкость категорий, закрепленных в Конституции РФ и других конституционно-правовых источниках, определяют эффективность механизма обеспечения безопасности России. Помимо важности конституционно-правовых норм о безопасности в силу их основополагающего характера, еще одним аспектом характеристики этих норм является высокий социальный запрос на безопасность в нашей стране. Причем в последние годы этот запрос только возрастает по причине возрастания рисков безопасности из-за экономических кризисов, снижения уровня жизни, пандемии. Данное обстоятельство предопределило первоначальное включение в Конституцию РФ норм о различных аспектах безопасности, а также их развитие.

Конституционно-правовые основы системы безопасности России первоначально целесообразно характеризовать путем анализа внутренней структуры конституционного института ос-

нов безопасности. В тексте Конституции РФ понятие «безопасность» прямо не определено, но это вовсе не означает, что данный термин не является одним из наиболее важных в конституционно-правовом регулировании основных сфер государственной деятельности и общественной жизни. Более того, поправки в Конституцию РФ, внесенные в 2020 г., свидетельствуют, что с учетом возросшей в настоящее время роли безопасности для укрепления российской государственности, создания предпосылок для поддержания гражданского мира и согласия в стране (ст. 80 Конституции РФ), обеспечения условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан (ст. 75.1 Конституции РФ) существует насущная потребность в усилении конституционной базы данного института.

Роль Конституции РФ в формировании системы безопасности России проявляется через ее учредительную функцию. Конституция РФ содержит системообразующие правовые нормы при формировании системы безопасности России. «Конституция способствует созданию единой, непрерывно действующей в пространстве и во времени, общеобязательной системы обеспечения безопасности личности, принимающей форму гармоничного, функционального, законного, оптимально структурированного механизма»<sup>1</sup>. В самом тексте Конституции РФ нет специализированной нормы о безопасности, но сам термин «безопасность» употребляется в Конституции РФ более десяти раз для характеристики других правовых институтов. Представляется, что этот правовой институт включает нормы конституционного права четырех групп.

Во-первых, это общие конституционные провозглашения, устанавливающие цели и принципы политики российского государства и являющиеся правовой основой для регулирования общественных отношений, возникающих при формировании и функционировании системы безопасности России. По своей сути конституционные провозглашения содержат программу государственной политики в сфере обеспечения безопасности, в

---

<sup>1</sup> Ардашев А. И. Конституционные основы безопасности личности в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 22.

связи с чем эти программные нормы реализуются через применение других правовых норм. К числу конституционных провозглашений можно отнести конституционный принцип высшей ценности прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), принцип неприкосновенности основных прав и свобод личности (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ), социальный характер российского государства (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), принцип ценности и защиты основных социальных институтов гражданского общества (ч. 2 ст. 7, ч. 4 ст. 67.1, п. «ж» ч. 1 ст. 72, ч. 5, 6, 7 ст. 75, ст. 114 Конституции РФ). Поскольку одной из главных целей нашего, как и любого другого, государства является создание необходимых условий для реализации провозглашенных в Конституции принципов, то логичным представляется появление в конституционном праве правовых норм, которые определяют содержание основных государственных и общественных целей и категорий в сфере обеспечения безопасности.

Таким образом, во-вторых, конституционные основы системы безопасности России составляют конституционные нормы об основных целях и категориях в сфере обеспечения безопасности. К таким нормам следует отнести нормы Конституции РФ, устанавливающие безопасность личности, общества и государства в качестве категории высокой ценности, нуждающейся в силу этого в государственной обеспечительной целевой политике. Поэтому Конституция РФ закрепила ряд важных обязанностей государства, выполнение которых направлено на обеспечение безопасности личности, общества и государства. В частности, ст. 71 Конституции РФ в п. «м» ч. 1 относит безопасность к ведению Российской Федерации, а п. «б» и «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ закрепляют за совместным ведением РФ и ее субъектов обеспечение общественной и экологической безопасности. Поправка 2020 г. в п. «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ придала особое значение обеспечению безопасности «личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных». Особо ценную категорию в обеспечении безопасности имеет конституционная норма, определяющая требование незыблемости территории российского государства как основы национальной

безопасности. Согласно п. 3 ст. 4 Конституции РФ «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». Поправка 2020 г. в ст. 67 Конституции РФ усилила этот аспект обеспечения безопасности России и установила в п. 2.1 запрет на действия, «направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям». Следовательно, любые попытки нарушения территориальной целостности России, независимо от того, внешними или внутренними обстоятельствами они вызваны, следует квалифицировать как угрозу безопасности России. С учетом сказанного становится понятно, почему Конституция РФ не предоставляет каким-либо территориальным образованиям право одностороннего выхода из состава Российской Федерации. Содержанием других правовых норм Конституция РФ воздействует на формирование таких важных целей и категорий, как место человека и гражданина в обществе и государстве, его безопасность и способы ее достижения. Так, в целях обеспечения общественной и государственной безопасности, соблюдения прав человека в п. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства. С целью обеспечения безопасности личности ст. 18 Конституции РФ в качестве основного требования, предъявляемого в виде критерия оценки деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, устанавливает степень соответствия такой деятельности правам и свободам человека и гражданина, закрепленным в Конституции РФ. Наконец, в ч. 3 ст. 37 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности.

Третью группу конституционно-правовых норм о системе безопасности составляют нормы, устанавливающие правовой статус государственных и иных органов, должностных лиц, обеспечивающих достижение целей в сфере безопасности. Систему обеспечения безопасности России как «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов публичной



власти»<sup>1</sup> возглавляет Президент РФ. Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Данная конституционная норма носит универсальный характер и позволяет главе государства определять основные направления политики государства во всех сферах, в том числе в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства. В полном соответствии с этой конституционной нормой и согласно п. 2 ст. 4 и п. 1 ст. 8 Федерального закона «О безопасности»<sup>2</sup> Президент РФ «определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности». Имея такое конституционное правомочие, Президент РФ при вступлении в должность после избрания приносит народу присягу, в которой обязуется защищать безопасность государства (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). Кроме того, Президент РФ «утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности; формирует и возглавляет Совет Безопасности; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет»<sup>3</sup>. Вторым конституционным органом в системе безопасности, который упомянут в п. «ж» ст. 83 Конституции РФ, является Совет Безопасности Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 13 Федерального закона «О безопасности» Совет Безопасности «является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам,

---

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>2</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup> П. 2–4 ст. 8 Федер. закона от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности»<sup>1</sup>. Третьим конституционным органом в системе безопасности, статус которого в этой системе прямо установлен в Конституции РФ, является Правительство РФ. Согласно п. «д» ст. 114 Конституции РФ оно «осуществляет меры по обеспечению <...> государственной безопасности». По сути эта конституционная норма повторяется в ст. 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>, в которой установлено, что оно осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации.

Помимо федеральных органов государственной власти согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в систему безопасности России входят органы государственной власти субъектов РФ. В указанной статье установлено, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Логика развития процесса все большего вовлечения субъектов Российской Федерации в процесс обеспечения безопасности привела к законодательному закреплению все более разностороннего участия субъектов Российской Федерации в обеспечении безопасности в различных сферах государственной и общественной жизни.

В процессе решения общегосударственных задач по обеспечению безопасности неизбежно возникает вопрос о необходимости реализации государственных полномочий в этой области на местном уровне. Конституция РФ изначально содержала нормы, предусматривавшие единство государственной и муницип-

---

<sup>1</sup> П. 1 ст. 13 Федер. закона от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2. ; Положение о Совете Безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2721.

<sup>2</sup> О Правительстве Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

ципальной властей в силу того, что они обладали функциональным единством и осуществляли взаимодействие различных уровней публичной власти для достижения общих целей во благо граждан. В ч. 2 ст. 132 Конституции РФ изначально предусматривается, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Эта норма использовалась и обеспечивала взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, как непосредственно связанных с вопросами местного значения в интересах населения муниципальных образований, так и по участию местного самоуправления в выполнении имеющих государственное значение публичных функций в области обеспечения безопасности на соответствующей территории. В соответствии с этим подходом Стратегия национальной безопасности Российской Федерации относит органы местного самоуправления к органам публичной власти как одному из организационных элементов системы безопасности России<sup>1</sup>. Согласно новой редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, внесенной поправкой 2020 г., «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». В связи с этим поправка в ст. 133 Конституции РФ установила, что органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти при выполнении публичных функций. В системе безопасности органы местного самоуправления выступают в качестве элемента системы, с использованием которого реализуются социально-экономические, политические, оборонные, организационные, информационные, правовые и иные меры, направленные на противодействие угрозам безопасности России и удовлетворение национальных интересов. В связи с возрастанием актуальности общегосударственных задач в сфере обеспечения

---

<sup>1</sup> См.: п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351).

безопасности закономерно следует ожидать, что органы государственной власти, осуществляя публичные функции в сфере безопасности, будут все более вовлекать органы местного самоуправления как органы публичной власти в процесс обеспечения безопасности, принимать решения в этой области и делегировать в определенной части выполнение обязанностей по их реализации на уровень местного самоуправления, предоставляя для их выполнения материальные ресурсы.

Четвертую группу конституционно-правовых норм о системе безопасности составляют нормы, устанавливающие специальные правовые режимы и нормы, определяющие необходимость детальной регламентации отношений для достижения целей в сфере безопасности. К этой группе конституционных норм относятся прежде всего положения ст. 87 и 88 Конституции РФ, предоставляющие Президенту РФ право вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное или чрезвычайное положение для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя<sup>1</sup>. Аналогичная норма, предусматривающая возможность введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения, установлена в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ. Специальные правовые режимы, призванные обеспечить безопасность государства и его экономические интересы, установлены в соответствии со ст. 67 и 71 Конституции РФ в отношении государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации<sup>2</sup>. С целью предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб

---

<sup>1</sup> О военном положении : Федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375 ; О чрезвычайном положении : Федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>2</sup> О Государственной границе Российской Федерации : Закон РФ от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 // Рос. газета. 1993. № 84 ; Об исключительной экономической зоне Российской Федерации : Федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 191-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273 ; О континентальном шельфе Российской Федерации : Федер. закон от 30 нояб. 1995 г. № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

здоровью людей или окружающей среде, ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>1</sup> предусматривает введение специального режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Наконец, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в той мере, «в какой это необходимо в целях <...> обеспечения обороны страны и безопасности государства». Поскольку угрозы безопасности государства могут иметь внутренние экономические причины, то в соответствии с ч. 3 ст. 74 Конституции РФ для обеспечения безопасности предусмотрена возможность введения ограничений по перемещению товаров и услуг.

Таким образом, актуальные вопросы обеспечения безопасности России носят общеправовой характер и имеют адекватное конституционно-правовое закрепление. Значительная часть правовых норм основополагающего характера о безопасности личности, общества и государства содержится в самой Конституции РФ. Конституционные нормы о безопасности играют интегрирующую роль, хотя и не имеют системного характера. Конституционное воздействие на отношения в области обеспечения безопасности России обеспечивается через действие правовых актов, принятых на основе Конституции РФ и более детально регулирующих деятельность по обеспечению безопасности личности, общества и государства.

## **§ 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Одним из важнейших аспектов закрепления в конституционном праве системы безопасности России является установление конституционно-правовыми нормами элементов системы безопасности и конституционно-правовое регулирование общест-

---

<sup>1</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

венных отношений, состоящих в обеспечении безопасности России. Используя при этом системный подход, законодатель в Конституции РФ закрепляет основные виды безопасности, устанавливает уровни осуществления деятельности по обеспечению безопасности России и определяет виды органов публичной власти, имеющих компетенцию в сфере обеспечения безопасности. В других источниках конституционного права указанные положения развиваются и конкретизируются.

Объективные факторы разнонаправленного и сложного развития общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности, находящихся под воздействием как традиционных, так и новых, подчас трудно предсказуемых, угроз и рисков интересам личности, общества и государства, обуславливают все большую дифференциацию видов безопасности. Анализ действующих нормативных документов о безопасности России позволяет сделать вывод о смещении в нормативных актах различного уровня критериев для определения видов безопасности. Наряду с устоявшимся и используемым в Федеральном законе «О безопасности» выделении видов безопасности по объекту обеспечения безопасности (безопасность государства, безопасность общества и безопасность личности), в иных правовых актах стали использоваться иные критерии классификации. Например, по сфере обеспечения безопасности выделяются такие виды безопасности, как военная, информационная, экономическая, экологическая и др.<sup>1</sup> В некоторых исследованиях указывают даже на специфические критерии, не имеющие отражения в нормативных документах (социальная безопасность, демографическая безопасность, биологическая безопасность; психологическая безопасность; духовная или культурная безопасность)<sup>2</sup>. Данное обстоятельство объясняется тем, что, во-первых, нормативные акты о безопасности принимались в различное время, и более ранние принятые нормативные акты не могли

---

<sup>1</sup> См., напр.: Попов А. В. Институт военной безопасности: политико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. 31 с.

<sup>2</sup> См., напр.: Тиводар С. И. Демографическая безопасность России: институционально-правовое обеспечение национальных интересов : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. 58 с.

учитывать актуальные угрозы, возникшие в более поздний период; во-вторых, постоянно идет процесс развития научных представлений о системном характере и все большем разнообразии угроз безопасности, что приводит к необходимости нормативно-правового обозначения и дополнения видовой характеристики безопасности. Так, наряду с Конституцией РФ конкретные виды безопасности названы в Федеральном законе «О безопасности»<sup>1</sup>, в документах стратегического планирования<sup>2</sup>, в отраслевых нормативно-правовых актах, регламентирующих отдельные аспекты обеспечения безопасности конкретных объектов в различных сферах жизнедеятельности<sup>3</sup>.

Основными закрепленными в законах и общепризнанными являются государственная безопасность (безопасность государства), общественная безопасность (безопасность общества) и безопасность личности<sup>4</sup>. Но по мере развития общественных отношений в различных сферах и выявления в них новых разноплановых угроз интересам охраняемых объектов (личности, общества и государства) появляется необходимость в нормативно-правовом дополнении видовой характеристики безопасности. В результате под воздействием этих факторов в нормативных документах о безопасности России начинают закрепляться все больше видов безопасности. Так что в настоящее время стало даже затруднительно дать их полную характеристику.

Одновременно в научной литературе также начинают активно обсуждать большое количество новых видов безопасности, в

---

<sup>1</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378 ; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>3</sup> О безопасности дорожного движения : Федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873 ; О промышленной безопасности опасных производственных объектов : Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588 ; О безопасности гидротехнических сооружений: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3589.

<sup>4</sup> Ст. 1 Федер. закона «О безопасности» от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

том числе такие разновидности, как правовая (юридическая) безопасность<sup>1</sup>, в рамках экономической безопасности выделяют особые разновидности – «инвестиционная безопасность», «энергетическая безопасность», «инновационная безопасность»<sup>2</sup>.

Сказанное позволяет констатировать: в настоящее время общая характеристика видов безопасности не имеет четких границ, что обусловлено объективными факторами развития общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности, появления новых разноплановых угроз и рисков интересам личности, общества и государства. Правовую основу дифференциации видов безопасности в Российской Федерации составляют нормы Конституции РФ в силу их базового характера. При этом основные виды безопасности, закрепленные в Конституции РФ, могут включать в себя большое количество конкретных подвидов, получающих свое закрепление в других отраслевых, стратегических и специализированных нормативно-правовых актах. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации устанавливает общую интегративную категорию для всех видов безопасности – «национальная безопасность», которая включает такие виды безопасности, как государственная и общественная безопасность, информационная безопасность, экономическая безопасность, экологическая безопасность (п. 26). Термин «национальная безопасность» в Конституции РФ не используется прежде всего в связи с тем, что данный термин получил свое нормативное закрепление спустя двадцать два года после принятия действующей Конституции РФ. Однако в Конститу-

---

<sup>1</sup> См.: Фомин А. А. Юридическая безопасность человека и общества: нормативные основы, понятие, признаки [Электронный ресурс] // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2019. Т. 7. № 3 (27). С. 39–45. URL: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/fomin\\_aa\\_2019\\_3\\_06.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/fomin_aa_2019_3_06.pdf) (дата обращения: 24.04.2021); Осипов В. А. Механизм правовой безопасности в современном обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Шабуров А. С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 3. С. 24–30.

<sup>2</sup> См.: Чапчиков С. Ю. Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Курск, 2018. С. 26–27; Кутьин Н. Г. Безопасность: понятие, виды, определения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 1. С. 10–16; Сакович В. А., Бровка Г. М. Инновационная безопасность: основные понятия, сущность // Наука и техника. 2016. Т. 15. № 2. С. 144–153.



ции РФ используется термин «безопасность» (ст. 71) как обобщающая категория, синоним национальной безопасности для обозначения всех видов безопасности, поскольку они составляют содержание деятельности государства по обеспечению безопасности в исключительных предметах ведения Российской Федерации<sup>1</sup>. Кроме этого, Конституция РФ ввела в законодательство и практику понятие видов безопасности (государственная, общественная, экологическая, информационная безопасность, безопасность граждан).

Основу национальной безопасности, ее главное звено составляет государственная безопасность. Конституция РФ несколько раз использует термины, имеющие непосредственное отношение к государственной безопасности. Во-первых, Конституция РФ прямо упоминает термины «государственная безопасность» и «безопасность государства» в шести статьях: ст. 13, 55, 82, 83, 102 и 114. При этом используемые два термина употребляются как синонимы, хотя в научной литературе существует иная точка зрения. Так, согласно мнению ряда авторов эти понятия не тождественны, поскольку безопасность государства более широкая категория и включает все виды безопасности. Во-вторых, в четырех статьях Конституция РФ хотя и не упоминает термин «государственная безопасность», но закрепляет нормы о возможности введения военного и чрезвычайного положения, призванные решать проблемы обеспечения безопасности государства: ст. 56, 87, 88, 102. Подобную характеристику государственной безопасности констатирует Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, закрепляя государственную безопасность в качестве одного из стратегических национальных приоритетов (п. 26). Неотъемлемыми элементами государственной безопасности являются государственный суверенитет, территориальная целостность государства, устойчивость и преемственность государственной власти.

Особое значение для обеспечения государственной безопасности имеет сохранение Россией государственного суверените-

---

<sup>1</sup> Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 23 ; Ирошников Д. В. Безопасность как правовая категория. М., 2019. С. 85.

та, поскольку это то свойство, признак, без которого государство не может существовать. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации определяет суверенитет Российской Федерации как одну из целей обеспечения государственной безопасности (п. 46). В своем постановлении Конституционный Суд РФ дает определение суверенитета: «Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус»<sup>1</sup>. Суверенный характер российского государства закреплен в ст. 4 Конституции РФ. Поскольку государственный суверенитет предполагает верховенство, самостоятельность и независимость государственной власти внутри своего государства и по отношению к другим государствам, то комплекс суверенных прав российского государства, реализация которых укрепляет государственную безопасность, означает возможность государства самостоятельно устанавливать принципы конституционного строя, принимать и вносить изменения в конституционное и иное отраслевое законодательство, устанавливать свою систему государственных органов, гражданство, определять условия осуществления деятельности различных общественных формирований и, наконец, защищать всеми возможными способами свою безопасность. Государственный суверенитет России не только является универсальным индикатором российской государственности, но и охватывает все аспекты конституционного устройства базовых общественно-политических отношений внутри нашего государства, а также все без исключения стороны политики российского государства. Особо

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

следует отметить такой важный аспект проблемы государственного суверенитета в России, как возможность его разделения внутри страны. Конституционный Суд РФ категорично решил эту проблему, указав в своем постановлении, что «суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Анализируя проблему государственной безопасности с позиций сохранения суверенитета, исследователи в последние годы обоснованно обращают внимание на то обстоятельство, что трудности с защитой конституционного порядка некоторых государств могут быть связаны с уязвимостью их политической системы для внутренних и внешних антиконституционных посягательств. Особую опасность для утраты суверенитета представляют используемые некоторыми странами технологии по формированию в интересующих их странах нестабильности, деградации демократических институтов и, как следствие, внешний контроль над государством<sup>2</sup>.

В ст. 4 Конституции РФ установлено, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, включая внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними. Российская Федерация также обладает суверенными правами на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, которые не являются частью ее территории. В п. 3 ст. 4 Конституции РФ закреплено: «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». Поэтому в целях обеспечения безопасности российское государство признает любые посягательства или нарушение целостности территории, независимо от причин, вызвавших их, как угрозу национальной безопасности.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> См.: Красинский В. В. Защита государственного суверенитета. М., 2017. С. 145–150.

Очевидно, что целостность государственной территории России означает не только неприкосновенность ее государственных границ от посягательств извне, но и недопустимость ее неконституционного разделения изнутри. Неудивительно, что в целях обеспечения безопасности в данной сфере Конституция РФ относит полномочия по решению вопросов об организации территории государства к компетенции федеральных органов власти (ст. 67, п. «б», «н» ст. 71, п. «а» ч. 1 ст. 102). Субъекты РФ могут только участвовать в решении этих вопросов (ч. 3 ст. 67). С учетом сказанного становится понятно, почему Конституция РФ не предоставляет каким-либо территориальным образованиям право одностороннего выхода из состава Российской Федерации. Это способствует укреплению территориальной целостности России. Поэтому как элемент безопасности территориальная целостность имеет две стороны: внешнюю (неприкосновенность территории) и внутреннюю (неотделимость территории), и только совместное следование им может обеспечить необходимую стабильность государственной территории<sup>1</sup>. В Конституции РФ принцип территориальной целостности упоминается в нескольких статьях: «целостность и неприкосновенность своей территории» (ч. 3 ст. 4), «государственная целостность» (ч. 3 ст. 5), «нарушение целостности Российской Федерации» (ч. 5 ст. 13) «независимость и государственная целостность» (ч. 2 ст. 80), «целостность государства» (ч. 1 ст. 82). Особого упоминания заслуживают конституционно установленные ограничения ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, запрещающие создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены на нарушение целостности Российской Федерации. Такое многократное упоминание в Конституции РФ территориальной целостности нашего государства дает полное право считать эту категорию особо ценной, а требование незыблемости территории российского государства считать одной из основ национальной безопасности. Поправка в ст. 67 Конституции РФ

---

<sup>1</sup> Новикова А. Е., Жорник А. М. Территориальная целостность как обеспечительный ресурс безопасности конституционного строя Российской Федерации // Научные ведомости Белгородского государственного национального исследовательского университета. Серия Философия. Социология. Право. 2016. № 10 (231). Вып. 36. С. 131–134.

2020 г. усилила этот аспект обеспечения безопасности России и установила в п. 2.1 запрет на действия, «направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям». На основе этой конституционной нормы в 2020 г. в Федеральный закон «О безопасности» внесены изменения, закрепляющие в качестве основных целей в области обеспечения безопасности охрану «суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращение внутренних и внешних угроз, пресечение действий, направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывов к таким действиям»<sup>1</sup>. Законодательным нормам о территориальной целостности Российской Федерации корреспондируют положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в которой сепаратизм признается наносящим ущерб национальным интересам (п. 47), а обеспечение безопасности в пограничном пространстве – одной из важнейших задач (п. 48).

Государственная безопасность связана с необходимостью обеспечения устойчивости и преемственности государственной власти. В современных условиях на фоне актуализации угроз безопасности государства и общества становится востребованной самим обществом потребность в устойчивости и в преемственности легитимной государственной власти, которая рассматривается в обществе в качестве ключевого гаранта общей безопасности. Устойчивость и преемственность государственной власти обеспечивают ее легитимность и воспроизводство в рамках демократического режима. Отсутствие гарантированного и предсказуемого воспроизводства государственной власти оценивается в обществе как опасная ситуация, которая может привести к замене политического курса и стремлению новых властных структур начать функционирование государственной власти «с чистого листа». В научной литературе под устойчивостью понимается «способность системы сохранять либо восстанавливать свои основные параметры или характе-

---

<sup>1</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 9 нояб. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

ристики, несмотря на внешние или внутренние воздействия»<sup>1</sup>. При этом устойчивость государственной власти связывается со способностью сохранять целостность, функциональность и управляемость даже в условиях наличия реальных угроз стабильности и открытого кризиса власти. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации установила в качестве национальных интересов на долгосрочную перспективу защиту конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны (п. 25). Одним из компонентов конституционного строя является действующая легитимная государственная власть. Повышение эффективности государственного управления признано Стратегией национальной безопасности Российской Федерации одной из насущных потребностей общества (п. 45). Поскольку преемственность государственной власти является одним из аспектов устойчивости государственной власти, то поправкой в Конституцию РФ 2020 г. внесена новая ст. 67.1, в которой подчеркивается преемственность Российской Федерации по отношению к прошлому Российского государства: «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство. Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах». Тем самым подчеркивается стремление государства продолжать исторический путь России.

Второй компонент национальной безопасности, ее важнейшее звено составляет общественная безопасность. Конституция РФ разграничивает понятия «государственная безопасность» и «общественная безопасность». О государственной

---

<sup>1</sup> Чаплин Н. Ю. О соотношении понятий «устойчивость», «стабильность», «безопасность» в контексте исследования устойчивости государства // Вестник Международного юридического института. 2017. № 1 (60). С. 111.

безопасности говорится применительно к государству в целом, и эта функция относится к исключительному ведению Российской Федерации. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится обеспечение «законности, правопорядка, общественной безопасности»<sup>1</sup>. Кроме ст. 72 в Конституции РФ этот термин используется еще несколько раз. В п. «д.1» ст. 83 Конституция РФ устанавливает право Президента РФ назначать руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами общественной безопасности. В п. «к» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ закрепляется полномочие Совета Федерации Федерального Собрания проводить консультации до таких назначений. Хотя п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ прямо не упоминает термин «общественная безопасность», но обязывает Правительство РФ осуществлять меры по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью, что непосредственно связано с обеспечением общественной безопасности. Федеральный закон «О безопасности» лишь упоминает общественную безопасность в качестве одного из компонентов правового регулирования (ст. 1) и не содержит какой-либо ее характеристики. Поэтому на основе конституционных положений документы стратегического планирования стали основополагающими актами развития системы обеспечения общественной безопасности. В середине первого десятилетия XXI в. в рамках «новой государственной политики в области безопасности» были приняты не только новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, но и утвержденная Президентом РФ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации<sup>2</sup>. На основании документов стратегического планирования Концепция определила понятие, основные источники угроз общественной безопасности, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации до 2020 г. В соответ-

---

<sup>1</sup> Кардашова И. Б. Укрепление конституционных основ общественной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 111.

<sup>2</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 14 нояб. 2013 г. № Пр-2685. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствии с Концепцией, под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Так же как в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в Концепции общественная безопасность рассматривается в неразрывной связи с государственной безопасностью. В Концепции установлено, что интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка. А «интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России».

Актуальность данного вида безопасности, наличие разнообразных источников угроз для общественной безопасности определили сложную многоотраслевую систему правового регулирования обеспечения общественной безопасности и множественность организационных структур, имеющих компетенцию в сфере обеспечения общественной безопасности. Конституционно-правовые нормы при регулировании обеспечения общественной безопасности охватывают все уровни правового регулирования в Российской Федерации (федеральный, региональный, местный). Так, для повышения качества и результативности противодействия угрозам общественной безопасности на федеральном уровне принята и реализуется Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»<sup>1</sup>. В силу всеобщего характера угроз общественной безопасности, помимо нормативно-правовых актов федерального уровня, на региональном уровне принимаются

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11. Ст. 1145.



нормативно-правовые документы, регулирующие обеспечение общественной безопасности в субъектах Российской Федерации. Например, в Свердловской области принята и действует Концепция общественной безопасности Свердловской области на 2021–2025 годы, в Кабардино-Балкарской Республике принят Закон «Об обеспечении общественной безопасности в Кабардино-Балкарской Республике», а в Пермском крае деятельность по обеспечению общественной безопасности предусмотрена в рамках реализации Государственной программы Пермского края «Безопасный регион»<sup>1</sup>.

Конституционно-правовые нормы закрепляют систему органов государственной власти, обеспечивающих общественную безопасность, определяют их конституционно-правовой статус. В эту систему входят как федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Правительство РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.), так и региональные органы государственной власти, непосредственно обеспечивающие общественную безопасность на территории субъектов РФ (Министерство территориальной безопасности Пермского края, Министерство общественной безопасности Свердловской области, Министерство общественной безопасности Челябинской области и т. д.). В силу своего основополагающего характера нормы конституционного права предопределяют и корректируют на основе динамики изменений в сфере обеспечения общественной безопасности нормы административного, гражданского, уголовного и других отраслей права.

---

<sup>1</sup> Концепция общественной безопасности Свердловской области на 2021–2025 годы [Электронный ресурс]. Утв. губернатором Свердловской области 11 дек. 2020 г. URL: [https://security.midural.ru/document/category/90#document\\_list](https://security.midural.ru/document/category/90#document_list); Об обеспечении общественной безопасности в Кабардино-Балкарской Республике [Электронный ресурс]: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 янв. 2007 г. № 8-РЗ (ред. от 19 марта 2013 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/802086974>; Государственная программа Пермского края «Безопасный регион» [Электронный ресурс]. Утв. Постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1328-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424077541> (дата обращения: 06.03.2021).

Третьим компонентом национальной безопасности, ее неотъемлемым и ключевым звеном является безопасность личности. Этот вид безопасности непосредственно связан с одним из основных охраняемых объектов системы безопасности России. Такой подход выражает одну из ключевых концепций Конституции РФ: естественно-правовая природа основных прав человека, при которой «человек, его права и свободы, являются высшей ценностью» (ст. 2) и «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). В юридической литературе конституционную безопасность личности традиционно связывают с конституционным контролем за соблюдением прав и свобод человека, законодательно признаваемых интересов<sup>1</sup>. Однако в последнее время такой узкий подход оспаривается. Все чаще безопасность личности характеризуют как комплексный конституционно-правовой институт, который «включает в себя нормы различных подотраслей и институтов конституционного права (основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, систему и полномочия высших органов государственной власти), <...> регулирующие отношения в сфере безопасности личности»<sup>2</sup>. А в более общем плане в рамках системы безопасности России безопасность личности определяют как состояние защищенности конституционных прав и свобод человека и гражданина, представляющее собой обязательное сохранение существа отражаемых в них ценностей и определяемое на основе отслеживаемых качественных и количественных параметров, поддерживаемых в динамическом равновесии. В Конституции РФ содержатся положения, касающиеся безопасности личности, в различных вариантах во многих статьях: ст. 2, 7, 13, 37, 55, 56, 71, 72, 74, 98 и др. Конституция РФ отмечает прежде всего физическую безопасность (ст. 20–23), информационную безопасность (ст. 24, 29, 71), экономическую безопасность (ст. 34, 35), финансовую безопасность (ст. 75), экологическую

---

<sup>1</sup> См.: Тарасова Е. Н. Личная безопасность граждан и ее конституционные гарантии в современном обществе // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2008. № 85. С. 362.

<sup>2</sup> Ардашев А. И. Конституционные основы безопасности личности в РФ. С. 20–21.

безопасность (ст. 58). В этих статьях закрепляются приоритеты в обеспечении национальной безопасности, поскольку первоначальным, основным объектом национальной безопасности выступает человек, его права и свободы. Это означает, что всем людям, находящимся на территории Российской Федерации, гарантируется безопасность; обязанностью государства являются соблюдение и защита указанных прав и свобод, а сами права и свободы человека выступают первичными по отношению к интересам государства.

Безопасность личности обеспечивается с помощью комплекса разнообразных мер, включающего правовой контроль и ограничения на основе конституционно-правовых норм. Безопасность является прекрасной иллюстрацией баланса между публичными и частными интересами. В этом отношении современное человечество столкнулось с необходимостью пересмотра некоторых фундаментальных ценностей о правах человека, провозглашенных в современных конституциях и закрепленных в международных документах. Сегодня стала реальностью опасность совершения небольшой группой людей катастроф планетарного масштаба. Поэтому Россия, как и другие современные государства, стоит перед выбором: «по-прежнему придерживаться устоявшихся доктрин о свободах человека и гарантировать их предоставление всем в полном объеме, основываясь на принципах равноправия, либо на первое место поставить интересы обеспечения безопасности большинства своих граждан и пойти на определенное сокращение гарантий в таких правах, как право на жизнь, неприкосновенность, судебную защиту»<sup>1</sup>. Такой постановке вопроса корреспондирует норма ст. 17 Конституции РФ, она установила принцип, согласно которому «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», а это предопределяет приоритеты в отношении обеспечения безопасности. В связи с указанными обстоятельствами Конституция РФ предусматривает ситуации, когда права и свободы человека и гражданина необходимо ограни-

---

<sup>1</sup> Мамонов В. В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 29–30.

чивать, причем им же во благо. А для того, чтобы под видом обеспечения безопасности не допустить установления произвольного или тотального контроля за поведением и деятельностью граждан, Конституция РФ в ст. 55 закрепила, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Таким образом, ограничение прав и свобод может быть допущено в исключительных случаях, которые являются исчерпывающими, и только на основании федеральных законов. В частности, Конституцией РФ предусмотрено, что согласно п. 1 ст. 56 «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 с указанием пределов и срока их действия». Но даже в этих условиях Конституция РФ запрещает ограничивать целый ряд прав и свобод, в частности, предусмотренных ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54. Вторым важным элементом конституционного механизма обеспечения безопасности личности является правовой контроль, осуществляемый различными конституционными органами для обеспечения соблюдения прав человека и гражданина. Конституция РФ предусматривает такие возможности контроля, как институты судебного контроля за применением мер процессуального принуждения (ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 25), ограничений в информационной сфере (ч. 2 ст. 29), обращений граждан в органы публичной власти (ст. 33), экономической конкуренции (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34), судебного контроля лишения имущества (ч. 3 ст. 35), индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37), запрета на произвольное лишение жилища (ч. 1 ст. 40), государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45), судебного обжалования решений и действий органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46), ограничения перемещения товаров и услуг (ч. 2

ст. 74), президентства как гаранта прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80), а также институты президентского вето (ст. 107), недоверия Правительству РФ (ст. 103, 117), обжалования нормативно-правовых актов в Конституционный Суд РФ (ч. 4 ст. 125), институты прокурорского надзора (ч. 1 ст. 129) и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132). Таким образом, Конституция РФ с полным основанием может быть охарактеризована как основная и прочная нормативно-правовая основа механизма обеспечения безопасности личности.

Еще один вид безопасности, не указанный в Конституции РФ, но закрепленный в документах стратегического планирования и концепциях, – это экономическая безопасность, обеспечение которой в условиях мировых экономических кризисов и глобализации стало насущной проблемой России, так же как и других стран. Научному исследованию этой проблематики посвящено множество научных работ самого разнообразного направления<sup>1</sup>. Конституционно-правовую основу экономической безопасности составляют Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (п. 55–66) и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации. В п. 7 Стратегии экономической безопасности РФ экономическая безопасность определяется как «состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации»<sup>2</sup>. В целом для успешного обеспечения экономической безопасности России необходимы создание и поддержание условий, способствующих улучшению благосостояния граждан Российской Федерации. Именно с этим связывает Конституция РФ решение проблем обеспечения экономической безопасности. На решение

---

<sup>1</sup> Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника. М., 2018 ; Пушкарева Л. В. Экономическая безопасность : учеб. пособие. СПб., 2018 ; Обеспечение национальной экономической безопасности: новые вызовы и приоритеты : сб. тезисов докладов междунар. науч. конф. М., 2020.

<sup>2</sup> Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

этих проблем ориентированы поправки, внесенные в текст Конституции РФ в 2020 г. Так, в ст. 75.1 Конституции РФ перед государством ставится задача создать «условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан», а в соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики» (п. «в»), «обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации» (п. «в.1»), «содействует развитию предпринимательства и частной инициативы» (п. «е.3»), «осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения» (п. «е.5»). В целом законодатель полагает, что указанные меры способны обеспечить состояние защищенности и устойчивости национальных интересов личности, общества и государства в области экономических отношений от негативного влияния внутренних и внешних угроз, воздействия неблагоприятных экономических и других факторов.

В п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в качестве одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов закрепляется экологическая безопасность. Появление такой нормы еще в первоначальной редакции Конституции РФ 1993 г. не случайно, поскольку ситуация в этой сфере если не удручающая, то очень сложная. Поскольку данной проблематике посвящена отдельная глава настоящей монографии, в данной ее части не ставится задача подробно характеризовать этот вид безопасности. Отметим лишь возрастающую актуальность угроз экологии, многоаспектный и комплексный характер деятельности по их предотвращению и преодолению последствий ухудшения экологической ситуации в России. В качестве перспективного и основного документа, направленного на достижение этих целей и определяющего государственную политику в данной сфере, является принятая в 2017 г. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. Указом Президента РФ от 19 апр. 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

Стремительное развитие наукоемких технологий, превращение современного общества в информационное, возникновение новых и ранее неизвестных угроз безопасности в этой области привели к необходимости адекватного реагирования в сфере информационных технологий. Данные обстоятельства обусловили внесение в 2020 г. поправки в ст. 71 Конституции РФ. К ведению российского государства отнесено «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных». В связи с этим можно утверждать, что обеспечение информационной безопасности стало необходимым условием нормального функционирования государства и общества, соблюдения прав человека и одной из важнейших составляющих проблемы обеспечения национальной безопасности России. Ко времени внесения поправки в Конституцию РФ в России уже принято значительное количество нормативно-правовых актов, направленных как на регулирование различного рода информационных отношений, так и на обеспечение информационной безопасности. Основополагающими документами в области обеспечения безопасности в данной сфере являются Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (п. 6, 22, 43, 47, 53) и Доктрина информационной безопасности<sup>1</sup>. В Доктрине под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства (п. 2). Основные принципы и подходы к правовому обеспечению информационной безопасности Российской Федерации устанавливаются гражданско-правовым законодательством и исследуются в отдельной главе настоящей монографии.

---

<sup>1</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 5 дек. 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

Ранее уже был отмечен системный подход в правовом регулировании обеспечения безопасности в России, указывалось на установление нескольких уровней осуществления деятельности по обеспечению безопасности России.

Формирование представлений о разноуровневом аспекте обеспечения безопасности происходило в современной России постепенно по мере осознания различных форм и уровней угроз безопасности, а также системного характера мер по обеспечению безопасности. Первоначально в Российской Федерации все полномочия, а также все силы и средства обеспечения безопасности были сосредоточены на федеральном уровне. Во второй половине 1990-х гг. внутренние и внешние условия, влияющие на решение проблем безопасности в России, претерпели значительные изменения. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>, в которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации впервые нормативно были включены единую систему органов, реализующих политику национальной безопасности. В 2000 г. Президентом РФ на территории России были созданы федеральные округа. Положением о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе установлено, что полномочный представитель «организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» (в том числе по вопросам обеспечения безопасности), а также представляет Президенту РФ регулярные доклады «об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе», вносит Президенту РФ соответствующие предложения<sup>2</sup>. Поскольку роль полномочного представи-

---

<sup>1</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 17 дек. 1997 г. № 1300 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 52. Ст. 5909.

<sup>2</sup> П. 5, 6 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 4 февр. 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112).



теля Президента РФ в федеральном округе в системе безопасности значительно возросла, эти должностные лица были включены в состав Совета Безопасности Российской Федерации.

Утвержденная в 2021 г. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> объединила все уровни публичной власти для решения задач обеспечения безопасности России. В п. 102 установлено, что «органы публичной власти в своей деятельности руководствуются положениями <...> Стратегии», а в п. 103 закреплены положения о реализации Стратегии «на плановой основе путем согласованных действий органов публичной власти».

На федеральном уровне общее руководство обеспечения безопасности в России осуществляет Президент РФ, который:

- утверждает документы стратегического планирования в сфере обеспечения безопасности России;
- формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные органы и силы обеспечения безопасности;
- руководит в пределах своих конституционных полномочий силами и средствами обеспечения безопасности, принимает оперативные решения;
- санкционирует проведение необходимых мероприятий по обеспечению безопасности в различных сферах;
- контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности;
- выступает с поручениями, обращениями и директивами по проблемам безопасности России<sup>2</sup>.

Анализ конституционных полномочий Президента РФ свидетельствует, что обеспечение национальной безопасности страны является одной из функций Президента РФ. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент является главой государства, а также гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>2</sup> См.: ст. 8 Федер. закона от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

гражданина; он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти; Президент поддерживает гражданский мир и согласие в стране; определяет основные направления внутренней и внешней политики. Для выполнения этих функций в сфере обеспечения безопасности Президент РФ руководит силами и средствами обеспечения безопасности: вооруженными силами, органами внутренних дел, внешней разведкой, формированиями гражданской обороны и Росгвардии, Федеральной службой безопасности, Федеральной службой охраны и др., руководители которых непосредственно подчинены Президенту РФ.

Федеральные органы исполнительной власти (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Федеральная служба безопасности и др.) выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с законами и актами Президента РФ. Правовой статус этих органов устанавливается нормами административного права.

Судебные органы осуществляют правосудие по делам о правонарушениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства, обеспечивают судебную защиту граждан и иных субъектов права от посягательств на их безопасность.

Степень участия федеральных органов государственной власти в решении вопросов безопасности Российской Федерации различна, отличаются также формы и методы их деятельности. Ряд государственных органов (Министерство внутренних дел, Росгвардия, Федеральная служба безопасности) наделены специальными полномочиями по обеспечению безопасности, имеют для реализации полномочий специальные силы и средства для решения этой задачи.

Координирующую роль в функционировании системы обеспечения безопасности играет Совет Безопасности РФ, 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 под-

держания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз»<sup>1</sup>.

Основными задачами Совета Безопасности являются:

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

б) формирование государственной политики в области 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 РФ предложений по вопросам обеспечения национальной безопасности;

д) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения национальных интересов и национальной безопасности<sup>2</sup>.

Конституционно-правовые нормы, устанавливающие участие органов государственной власти субъектов РФ в системе обеспечения безопасности России, содержатся в основном в Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>, а также

---

<sup>1</sup> Ч. 1 ст. 13 Федер. закона от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> П. 3 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 175 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 10. Ст. 1323).

<sup>3</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

в нормативных актах конкретных субъектов РФ. В Федеральном законе № 184-ФЗ установлено более пятнадцати полномочий органов государственной власти субъектов РФ, непосредственно связанных с деятельностью по обеспечению безопасности. Среди них имеются полномочия, реализуемые отраслевыми специализированными в области обеспечения безопасности органами государственной власти субъектов РФ, и полномочия, реализуемые посредством взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ другой специализации.

К первой группе полномочий, закрепленных в Федеральном законе № 184-ФЗ, относятся:

1) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий, реализация мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях;

2) осуществление полномочий в области пожарной безопасности;

3) организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, организации и осуществления регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера;

4) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований;

5) организация и осуществление на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизация их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

б) поддержка граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка;

7) создание по решению органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации мобилизационных органов в зависимости от объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по проведению мероприятий по переводу экономики субъекта Российской Федерации на работу в условиях военного времени.

Ко второй группе полномочий, закрепленных в Федеральном законе № 184-ФЗ и реализуемых посредством взаимодействия с органами государственной власти другой специализации, относятся:

1) предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидация их последствий;

2) организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами;

3) обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения;

4) осуществление мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, на профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия;

5) организация профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

б) организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных;

7) осуществление предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» полномочий в области безопасности гидротехнических сооружений;

8) осуществление полномочий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Необходимость взаимодействия органов власти субъектов РФ с федеральными органами власти по вопросам обеспечения безопасности, а также достаточно обширная собственная компетенция субъектов РФ в сфере обеспечения безопасности должны были получить адекватное организационно-правовое оформление на уровне субъекта РФ. Поэтому вполне объяснима практика создания на уровне субъектов РФ специализированных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности, а также нормативно-правовое регулирование их организации и деятельности.

Первоначально создававшиеся региональные специализированные органы государственной власти в сфере обеспечения безопасности в основном ориентировались на решение проблем обеспечения безопасности в области предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, а также организации деятельности аварийно-спасательных служб. Первыми такие органы стали создавать в республиках – субъектах Российской Федерации: Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям в Республике Татарстан, Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям в Республике Башкортостан, Комитет по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям в Республике Адыгея, Управление Карачаево-Черкесской Республики по обеспечению мероприятий гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности. Затем специализированные органы государственной власти по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий формировались в других субъектах Российской Федерации: Министерство гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций Краснодарского края, Департамент по гражданской обороне и пожарной безопасности Забайкальского края, Комитет по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Волгоградской области.

Однако затем по мере законодательного возложения на субъекты Российской Федерации обязанностей по обеспечению безопасности в других областях (экология, транспорт, гидротехнические сооружения, системы жизнеобеспечения населения, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и др.) стало очевидным, что ограничиваться деятельностью по предотвращению чрезвычайных ситуаций недостаточно. Поэтому в субъектах Российской Федерации стали создаваться специализированные органы исполнительной власти с более широкой компетенцией, охватывающей кроме предотвращения чрезвычайных ситуаций также иные сферы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения. Так, в Республике Саха (Якутия) создан и действует Государственный комитет по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения, в компетенции которого находятся не только вопросы обеспечения безопасности в области гражданской обороны и предотвращения чрезвычайных ситуаций, но и организация и координация завоза грузов в северные районы республики. Еще более обширная компетенция закреплена за министерствами общественной безопасности Республики Тыва, Свердловской области и Челябинской области, Министерством территориальной безопасности Пермского края, управлениями региональной безопасности в Московской и Омской областях, Краснодарского края, за Комитетом правопорядка и безопасности Ленинградской области, а также за департаментом региональной безопасности Ярославской области. В их компетенции содержится реализация полномочий соответствующего субъекта Российской Федерации:

- в сфере охраны собственности и общественного порядка, противодействия терроризму и экстремизму, борьбы с преступностью;
- в области мобилизационной подготовки и мобилизации;
- по организации исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах;
- по осуществлению взаимодействия с судебными органами и органами юстиции (обеспечение деятельности мировых судей, профессиональная переподготовка и повышение квалификации

мировых судей, составление общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели);

- по рассмотрению уведомлений о проведении публичных мероприятий на территории субъекта Российской Федерации;

- по осуществлению единой государственной политики на территории субъекта Российской Федерации в отношении российского казачества;

- по осуществлению деятельности в сфере восстановления и защиты прав реабилитированных жертв политических репрессий;

- по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи;

- по обеспечению государственной тайны в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;

- по сбору, анализу и обобщению информации о состоянии транспортной безопасности объектов транспорта и транспортной инфраструктуры, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

- по обеспечению деятельности комиссий, советов, коллегий, рабочих групп, иных совещательных и коллегиальных органов, образованных для решения вопросов в сфере обеспечения безопасности;

- по обеспечению деятельности комиссии по вопросам помилования на территории субъекта Российской Федерации;

- по взаимодействию с органами военного управления по вопросам обороны, подготовки и призыва граждан на военную службу, военно-патриотического воспитания граждан.

Одной из самых сложных проблем, которая стала очевидна в первые годы создания и деятельности региональных специализированных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности, является наличие в ведении таких органов государственной власти достаточного количества сил и средств, с помощью которых решались бы стоящие перед этими органами государственной власти задачи в сфере обеспечения безопасности.

Включение органов местного самоуправления в систему безопасности России обусловлено не только наличием общих задач



в этой сфере деятельности, но и тем, что согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ эти органы вместе с органами государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Данное обстоятельство обуславливает не только наличие общих задач в сфере обеспечения безопасности, но и осуществление в данной сфере взаимодействия для наиболее эффективного решения общих задач.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации обязывает органы местного самоуправления как входящие в систему публичной власти участвовать в реализации ее положений (п. 103) путем разработки и корректировки документов стратегического планирования (п. 104), а также осуществления согласованных действий с органами государственной власти. В связи с этим на органы местного самоуправления возлагаются обязанности в области обеспечения государственной и общественной безопасности (предупреждение преступности, противодействие коррупции, терроризму и экстремизму, предупреждение и нейтрализация социальных и межнациональных конфликтов, повышение защищенности граждан от деструктивного информационного воздействия – п. 47), в области повышения качества жизни граждан (увеличение реальных доходов населения, повышение качества социальных услуг и их доступности для всех граждан, повышение мотивации граждан к ведению здорового образа жизни, повышение качества общего образования – п. 33), в области обеспечения экономической безопасности (создание благоприятной деловой среды, устранение диспропорций на рынке труда, содействие развитию малого и среднего предпринимательства – п. 67), в сфере охраны здоровья граждан (повышение качества и доступности медицинской помощи, включая вакцинацию, повышение мотивации граждан к занятию физической культурой и спортом – п. 33), в области культуры (обучение и воспитание детей и молодежи на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей; развитие сферы культуры, повышение доступности культурных благ для граждан – п. 33). Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности осуществляется нормами муниципального права.

Таким образом, содержание конституционно-правового регулирования системы безопасности России охватывает все основные виды и уровни обеспечения безопасности и включает закрепление конституционно-правовыми нормами системы органов публичной власти, имеющих непосредственные задачи в сфере обеспечения безопасности России, а также их компетенции и форм деятельности.

### **§ 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

В рамках отраслевого конституционно-правового механизма обеспечения безопасности России одним из необходимых и достаточно эффективных элементов обеспечения безопасности призвана стать конституционно-правовая ответственность. Этот институт конституционного права стремительно развивается. С конца XX в. в отечественной науке ведутся достаточно активные исследования института конституционно-правовой ответственности. Этой проблематикой занимались такие известные ученые-конституционалисты, как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, А. В. Безруков, В. А. Виноградов, Н. В. Витрук, Н. М. Колосова, А. А. Кондрашев, О. Е. Кутафин и др. Конституционной ответственности в сфере обеспечения безопасности России в 2004 г. было посвящено диссертационное исследование В. А. Батюшенкова<sup>1</sup>. На основе общей теории права современные исследователи до сих пор продолжают придерживаться весьма спорной позиции подразделения конституционно-правовой ответственности на «позитивную» и «негативную»<sup>2</sup>. Позитивную конституционно-правовую ответственность характеризуют как активное поведение органа публичной власти в государственном механизме в рамках своего статуса. По существу конституционно-правовую ответственность связывают с надлежащим выполнением обязанностей субъекта власти в пределах своей компетенции. Тогда вся позитивная деятельность субъекта власти охватывается поняти-

---

<sup>1</sup> Батюшенков В. А. Конституционная ответственность в сфере обеспечения безопасности России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс. В 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 105.

ем ответственности, что, конечно, неверно. Представляется, что понимаемая таким образом конституционно-правовая ответственность должна характеризоваться в качестве добросовестного, ответственного исполнения субъектом публичной власти своих обязанностей, не имеющего признаков правонарушения. Очевидно, что смешение и объединение понятий «обязанность» и «ответственность» недопустимо. В том же случае, когда субъект публичной власти ненадлежащим образом выполняет свои обязанности, что причиняет вред личности, обществу и государству, может наступить собственно конституционно-правовая ответственность. Поэтому можно согласиться с мнением Н. М. Колосовой, которая определяет конституционно-правовую ответственность как необходимость наступления неблагоприятных последствий за невыполнение (ненадлежащее исполнение) субъектами права своих конституционных обязанностей и за злоупотребление своими конституционными правами<sup>1</sup>. При этом конституционно-правовая ответственность не может быть и не является единственной формой обеспечения безопасности в области существования конституционно-правовых отношений. Она применяется к субъектам публичной власти лишь тогда, когда иные правовые механизмы (политические, социальные, воспитательные, предупредительные) оказались неэффективными для предотвращения наступления вредных последствий в сфере обеспечения безопасности России. Например, согласно п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент РФ может вынести предупреждение законодательному органу государственной власти субъекта РФ, а согласно п. 2 ст. 29.1 данного закона Президент РФ также может вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. Эти меры являются формами предотвращения пра-

---

<sup>1</sup> Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 8.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

вонарушений. Не случайно в ст. 1 Федерального закона «О безопасности» в качестве одного из принципов обеспечения безопасности указан «приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности». Между тем конституционно-правовая ответственность наступает в связи с допущенным правонарушением и предполагает применение негативных мер юридического характера к правонарушителю. По этой причине следует отличать конституционно-правовую ответственность от иных форм конституционно-правового принуждения.

В сфере обеспечения безопасности России основаниями для наступления конституционно-правовой ответственности являются 1) нормативное; 2) фактическое; 3) процессуальное. Нормативным основанием является соответствующее конституционно-правовое закрепление тех неправомερных действий, при совершении которых возможно наступление конституционно-правовой ответственности. Особенностью закрепления нормативного основания конституционно-правовой ответственности является то, что Конституция РФ и другие конституционно-правовые акты, как правило, не содержат специальных норм об ответственности за правонарушения в сфере безопасности. Скорее исключением, чем общим правилом, являются отдельные указания на ответственность органов публичной власти за правонарушения в данной сфере. Так, в ч. 3 ст. 41 Конституции РФ установлено, что «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом». В п. 41 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации закреплено усиление роли государства как гаранта безопасности личности и прав собственности, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб по обеспечению государственной и общественной безопасности. Поэтому в нормативно-правовых актах не формулируются конституционно-правовые нарушения в виде конкретных составов (как это имеет место в других отраслях права), они констатируются как конституционные положения об общем принципе ответственности в сфере обеспечения безопасности, имеющем высокую степень абстракции.

Фактическим основанием возникновения конституционно-правовой ответственности служит само конституционное правонарушение, допущенное субъектом публичной власти в области обеспечения безопасности. Состав конституционного правонарушения, выступающий фактическим основанием конституционно-правовой ответственности, включает все основные элементы и непосредственно устанавливается конституционно-правовыми нормами. Объектом конституционного правонарушения в сфере обеспечения безопасности являются регулируемые и охраняемые нормами конституционного права общественные отношения в данной сфере. Это национальные интересы Российской Федерации – объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии (п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации). Субъектом конституционного правонарушения является конкретный индивидуальный или коллективный участник конституционных правоотношений, который своими действиями или бездействием создает угрозы национальной безопасности, нарушает реализацию органами публичной власти мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов. Объективную сторону конституционного правонарушения в сфере безопасности составляют: собственно противоправное деяние субъекта конституционного правонарушения (принятие противоречащего Конституции правового акта, непринятие должных мер для обеспечения безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций), общественно вредные последствия рассматриваемого нарушения норм конституционного права (массовое нарушение прав граждан, уничтожение имущества), а равно причинная связь между противоправным деянием и наступившими юридически значимыми последствиями. Субъективная сторона конституционного правонарушения выражается в отношении к содеянному самого субъекта, нарушившего конституционно-правовые нормы и совершившего, таким образом, конституционное правонарушение. Некоторые авторы считают особенностью конституционно-правовой ответственности возможность наступления ответственности как за виновное, так и

за невиновное поведение<sup>1</sup>. В качестве примера С. А. Авакьян приводит роспуск Государственной Думы Президентом РФ. Однако в данном случае конституционно-правовой ответственности нет вообще, поскольку роспуск Государственной Думы связан с реализацией принципа разделения властей и преодолением противоречий между органами публичной власти. При этом Государственная Дума не совершает противоправных действий. Сложнее дать характеристику вины коллективного субъекта публичной власти, поскольку через категории психологических форм вину коллективного субъекта рассматривать нельзя. По-видимому, следует признать обоснованной позицию тех авторов, которые считают вину коллективного субъекта конституционно-правовой ответственности как несовершение предусмотренных конституционно-правовыми нормами действий, в том числе нереализацию предоставленных полномочий для выполнения возложенных на орган публичной власти обязанностей по обеспечению безопасности<sup>2</sup>.

Процессуальным основанием наступления конституционно-правовой ответственности являются решение компетентного органа об установлении факта конституционного правонарушения и определение соответствующей меры конституционно-правовой ответственности.

В целом же речь идет о конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц федеральных и региональных органов государственной власти, законодательных и исполнительных органов государственной власти этих уровней, а также отдельных должностных лиц (министры, начальники главных управлений, управлений и др.). Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов может быть конституционно-правовой постольку, поскольку такая ответственность установлена нормами конституционного права. Иная ответственность наступает на основе норм муниципального права или норм других отраслей права. Такое положение обусловлено спецификой предмета конституционно-право-

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России ; Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 28.

<sup>2</sup> Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование. С. 29.

вого регулирования общественных отношений, часть которых охватывается не полностью. Поэтому государство бывает вынуждено для защиты охраняемых объектов безопасности России прибегать к мерам не только конституционно-правовой ответственности, но и иных видов юридической ответственности, о чем будет изложено в других главах настоящей монографии.

Если налицо виновно совершённое деяние субъекта публичной власти в сфере обеспечения безопасности, угрожающее национальным интересам России – объективно значимым потребностям личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития, то требуется принятие мер конституционно-правовой ответственности. К числу таких мер Конституция РФ и другие конституционно-правовые акты относят следующие:

1) отмена или приостановление действия актов органов государственной власти (ч. 2 ст. 85, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ);

2) оценочные санкции: выражение недоверия, признание деятельности неудовлетворительной (ст. 117 Конституции РФ);

3) отрешение Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции РФ);

4) применение мер принуждения к сенаторам Российской Федерации и депутатам Государственной Думы (ч. 1 ст. 98 Конституции РФ);

5) отставка Правительства РФ или федеральных министров (п. «в», «д» ст. 83, ч. 2 ст. 117 Конституции РФ);

6) реорганизация или ликвидация федеральных органов исполнительной власти (п. «б.1» ст. 83 Конституции РФ);

7) освобождение 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 Конституции РФ);

8) освобождение от должности Генерального прокурора РФ Президентом РФ (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ, п. 5.2 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

9) освобождение Президентом РФ от занимаемой воинской должности офицеров, имеющих воинские звания высших офицеров (ч. 1 ст. 11, ч. 2 ст. 14 Положения о порядке прохождения военной службы);

10) освобождение от должности полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (п. 2 Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе);

11) отрешение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности Президентом РФ (п. «б», «г» ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

12) отзыв высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности избирателями, зарегистрированными на территории субъекта РФ (п. «л» ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

13) роспуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ (ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

14) отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта РФ (п. 2 ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Необходимо обратить внимание на то, что не все санкции конституционно-правовой ответственности установлены в исключительных источниках конституционного права (Положение о порядке прохождения военной службы). Однако это обстоятельство не отменяет их конституционно-правового характера, поскольку на основе ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обязан принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независи-



мости, безопасности и целостности государства, и в соответствии с позицией, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г., «Президент Российской Федерации, являясь в соответствии со статьей 87 Конституции Российской Федерации Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, осуществляет общее руководство по их использованию в качестве сил обеспечения безопасности, а также принимает оперативные решения по обеспечению безопасности в пределах определенной законом компетенции»<sup>1</sup>. Конкретные полномочия по принятию таких решений могут быть установлены не только в Конституции РФ, но и в иных нормативно-правовых актах.

Многие исследователи проблем конституционно-правовой ответственности обоснованно отмечают неполноту и фрагментарность правового регулирования этого института<sup>2</sup>, вносят предложения по развитию и дополнению его содержания. Представляется, что авторы обоснованно предлагают закрепить в конституционно-правовых актах следующие элементы конституционно-правовой ответственности, которые в полной мере применимы к системе безопасности России:

- конкретные санкции, применимые к соответствующему субъекту конституционно-правовой ответственности;
- процессуальный порядок выявления конституционно-правовых правонарушений, привлечения субъектов конституционного правонарушения к ответственности, назначения наказания и его исполнения;
- основания освобождения от конституционно-правовой ответственности и обстоятельства, исключающие привлечение к такой ответственности (иммунитеты).

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

<sup>2</sup> Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование. С. 22–23 ; Иванов С. В. Конституционно-правовая ответственность за совершение преступлений против государственного единства и территориальной целостности России // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 2. С. 25–39 ; Крысанов А. В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 69.

## ГЛАВА 3

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Важнейшим составным элементом нормативно-правовой основы системы безопасности России являются нормы административного права. Анализ этих норм позволяет сделать выводы, во-первых, о наличии большого количества различных норм административного права, посвященных регулированию многочисленных элементов системы безопасности России, во-вторых, об отсутствии какой-либо упорядоченной систематизации данной группы правовых норм, относящихся как к общим институтам административного права, так и к вопросам административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности. Специалисты обоснованно отмечают наличие сформировавшегося массива несистематизированных законов и подзаконных нормативных правовых актов, составляющих административно-правовую основу безопасности в Российской Федерации<sup>1</sup>. Поэтому можно с полным основанием констатировать комплексный характер административно-правового института основ системы безопасности России. Следует согласиться с теми исследователями в области административного права, которые понимают под административно-правовым институтом безопасности совокупность административно-правовых норм, которые регулируют отдельные сферы общественных отношений, выделяемые сопоставимо с формально определенными организационными и правовыми мерами обеспечения безопасности, а также угрозами безопасности<sup>2</sup>. Анализ содержания данного административно-правового института позволяет выделить в нем правовые нормы четырех групп.

---

<sup>1</sup> См.: Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Босхамджиева Н. А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С. 16.

Первую группу образуют административно-правовые нормы, закрепляющие виды безопасности, которые в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» составляют предмет деятельности по обеспечению безопасности: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>. Так, в соответствии с п. 5 ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» оно «обеспечивает реализацию национальных целей, национальных проектов, формирует федеральные целевые программы, государственные программы Российской Федерации и общенациональные планы действий, обеспечивает их реализацию»<sup>2</sup>. Основным документом в области обеспечения безопасности является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>. Это базовый документ стратегического планирования, определяющий «национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (п. 2). Согласно п. 5 Стратегии «национальная безопасность – состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны». В соответствии с этим документом стратегического планирования Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает, что Правительство РФ «участвует в

---

<sup>1</sup> См.: ст. 1 Федер. закона от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> О Правительстве Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 6 нояб. 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>3</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства» (ст. 23), «осуществляет меры по защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечению обороны страны и безопасности государства» (ст. 24), «обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» (ст. 22), «осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» (ст. 23). Таким образом, основополагающий закон, определяющий статус высшего органа исполнительной власти в Российской Федерации, содержит нормы обо всех основных видах безопасности, которые включает национальная безопасность. Иные административно-правовые акты развивают, конкретизируют эти положения закона и устанавливают иные виды безопасности: промышленную, транспортную, пожарную, химическую, биологическую, ядерную, радиационную, гидрометеорологическую безопасность и т. п.

Вторую группу административно-правовых основ системы безопасности России образуют нормы, закрепляющие цели деятельности органов исполнительной власти по обеспечению безопасности России. В качестве стратегических целей государственной и общественной безопасности закрепляются «защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение ее суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (п. 46 Стратегии). Установленные в документе стратегического планирования цели конкретизируются нормами административ-

ного права для органов исполнительной власти. Так, Правительство РФ «обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционного права граждан на социальное обеспечение, способствует развитию системы социальной защиты» (ст. 14 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), «принимает меры, направленные на защиту семьи, материнства, отцовства и детства, защиту института брака как союза мужчины и женщины» (ст. 15 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), «принимает меры по реализации трудовых прав граждан и обеспечению их защиты» (ст. 17 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), «принимает меры по поддержке институтов гражданского общества (в том числе некоммерческих организаций), обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики» (ст. 20 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), «координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий» (ст. 22 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями» (ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), «осуществляет меры по защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечению обороны страны и безопасности государства» (ст. 24 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Поскольку согласно п. 5 и 6 ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также координирует их деятельность, то общие цели, стоящие перед Правительством РФ, конкретизируются и развиваются в административно-правовых актах, устанавливающих статус иных органов исполнительной власти. Например, в соответствии с п. 2 Положения о Министерстве внутренних дел Рос-

сийской Федерации одной из основных целей его деятельности является «обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности»<sup>1</sup>. Для Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в качестве основных целей деятельности установлены «выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России»<sup>2</sup>. На основе включения в систему безопасности России войск национальной гвардии в качестве основных целей их деятельности установлены: «организация участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, организация участия войск национальной гвардии в борьбе с терроризмом и экстремизмом, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, организация участия войск национальной гвардии в территориальной обороне Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Третью группу административно-правовых основ системы безопасности России составляют нормы, закрепляющие организационные и функциональные элементы системы безопасности России. В первую очередь к ним относятся органы исполнительной власти федерального и регионального уровней. Анализируя структуру этих органов, исследователи обоснованно выделяют три группы государственных органов:

---

<sup>1</sup> Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 21 дек. 2016 г. № 699 // Соб. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

<sup>2</sup> Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.

<sup>3</sup> Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 30 сент. 2016 г. № 510 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41. Ст. 5802.

1) органы государственной власти, определяющие и реализующие политику обеспечения национальной безопасности государства (Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Правительство РФ);

2) специализированные государственные органы, непосредственно обеспечивающие национальную безопасность, поскольку эта деятельность составляет их главное предназначение (министерства обороны, внутренних дел, МЧС, федеральные службы войск национальной гвардии, безопасности, внешней разведки, региональные министерства, главные управления территориальной или общественной безопасности и др.);

3) содействующие государственные органы, которые в процессе своей деятельности содействуют обеспечению национальной безопасности (Совет Безопасности РФ, Национальный антитеррористический комитет)<sup>1</sup>.

Административно-правовое регулирование функционального элемента системы безопасности России включает комплекс административно-правовых норм, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, которые устанавливают цели, задачи, функции, методы деятельности государственных органов по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, определяют порядок предупреждения, выявления и нейтрализации угроз безопасности, регулируют установление и соблюдение особых административно-правовых режимов обеспечения безопасности (например, режим чрезвычайного положения или режим повышенной готовности в субъектах РФ), устанавливают общеобязательные условия и требования безопасности, адресованные физическим и юридическим лицам, контролируемые государством, а также порядок предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию угроз безопасности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Кикоть-Глухоедова Т. В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы (сравнительное исследование) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2019. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. М., 2007. С. 10–11.

Административно-правовое регулирование деятельности государственных органов по обеспечению безопасности предполагает регламентацию процесса принятия и реализации подзаконных административно-правовых актов, регламентирующих как согласованные действия органов государства по организации деятельности исполнительной власти в данной сфере с использованием тех методов и форм административной деятельности, которые позволяют выявить и предотвратить внешние и внутренние угрозы для конкретного вида безопасности в России, так и комплекс административно-правовых мер, направленных на преодоление последствий вреда, причиненного охраняемым объектам безопасности.

Структура анализируемого элемента системы безопасности России носит многоуровневый и многофункциональный характер, что объективно затрудняет его целостное и системное построение. Такой характер организационного элемента в рамках исполнительной власти объективно препятствует общему административно-правовому регулированию организационной структуры совокупности органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении безопасности России, при котором были бы на основе закрепленных общих принципов установлены взаимная связь органов исполнительной власти, их компетенция, формы и методы деятельности в сфере обеспечения безопасности России. Пока эти статусные компоненты в основном устанавливаются в административно-правовых актах, закрепляющих компетенцию конкретных государственных органов.

В связи с ранее указанным необходимо особо обратить внимание на наличие среди административно-правовых основ системы безопасности России правовых норм, регулирующих административно-правовую ответственность за правонарушения в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности. Эти правовые нормы составляют четвертую группу административно-правовых основ системы безопасности России.

Административно-правовая деликтность является реальной угрозой безопасности, поскольку наносит значительный ущерб национальным интересам, правам и свободам личности. На состояние административной деликтности оказывает воздействие



большое количество объективных и субъективных факторов, чем затрудняется их выявление, анализ и предупреждение.

В то же время необходимо учитывать, что административно-правовой механизм обеспечения безопасности России включает как проведение мероприятий, направленных на предотвращение, предупреждение, устранение, нейтрализацию самих угроз, подрывающих безопасность, так и привлечение к административно-правовой ответственности за совершение правонарушений в сфере обеспечения безопасности общества и государства.

В научной литературе обоснованно обращают особое внимание на высокую степень зависимости административной деликтности от каузальной и кондициональной детерминаций<sup>1</sup>. «Каузальная проявляется в наличии личностных факторов, влияющих на совершение административных правонарушений, наиболее значимыми из которых являются уровень деформации правосознания личности, а также мотивация, основная составляющая которой – потребности»<sup>2</sup>. С учетом современных тенденций развития общественных деформаций особую озабоченность вызывают такие проявления деформаций, как общий уровень снижения духовных ценностей, правовой нигилизм, тотальное распространение массовой культуры сравнительно низкого уровня, активная пропаганда потребительского отношения к жизни и стремления к наживе любыми способами. Все эти проявления деформации общественного сознания, без сомнения, негативно сказываются на уровне административной деликтности в сфере обеспечения безопасности общества и государства.

## **§ 2. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Общеизвестно, что любое государство для решения вопросов обеспечения безопасности вынуждено не только уделять пристальное внимание анализу причин и условий возникновения

---

<sup>1</sup> См.: Босхамджиева Н. А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации. С. 45.

<sup>2</sup> Там же.

угроз в различных сферах жизнедеятельности, но и формировать систему специализированных органов, призванных на профессиональном уровне противостоять проявлениям этих различных негативных факторов.

Речь в данном случае может идти об угрозах: а) со стороны определенных внешних и внутренних деструктивных факторов (организованная преступность, незаконная миграция, межнациональные конфликты, коррупция, незаконный оборот наркотических средств, шпионаж); б) вызванных проявлениями природных сил стихии (наводнения, засухи, оползни, землетрясения, пожары, эпидемии, эпизоотии); в) вызываемых последствиями техногенных аварий и катастроф (взрывы газа, разливы нефтепродуктов, вредные выбросы в атмосферу); г) обусловленных самими объектами функционирования (водохранилища, электростанции, предприятия военно-промышленного комплекса, газо- и нефтепроводы, склады боеприпасов); г) со стороны внешних источников (очаги вооруженных конфликтов вблизи границ страны, диверсии и провокации, наращивание группировок войск иностранных государств, враждебные информационные действия); д) причиняющих значительный ущерб экономике, материальным ценностям, а также личным и имущественным интересам физических и юридических лиц (монополизация, инфляция, рост безработицы, нищета, дефицит продуктов и товаров народного потребления, рост цен) и пр.

В целях решения обозначенных и огромного количества других важнейших вопросов власть наделяет субъекты государственной системы обеспечения безопасности правом использовать широкий арсенал принудительных средств и специальных методов, а равно осуществляет контроль за деятельностью соответствующих подсистем государственного управления.

Отметим, что обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется посредством деятельности фактически всех правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора) различной ведомственной подчиненности, т. е. единой и сбалансированной государственной системы. Одно из центральных мест в рассматриваемой сфере занимают многочисленные структуры уполномо-

ченных органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Речь идет о выполнении ими своих профессиональных задач, в том числе по обеспечению безопасности, с опорой на законодательные и многочисленные подзаконные нормативные административно-правовые акты.

В настоящее время, согласно Указу Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>, в России действуют двадцать одно федеральное министерство, тридцать федеральных служб и восемнадцать федеральных агентств, каждое из которых тем или иным образом задействовано в решении специальных задач, вопросов обеспечения безопасности граждан, общества и государства. Для многих из названных органов всё, что связано с реализацией профессиональной деятельности, в части обеспечения того или иного вида безопасности выступает ключевыми задачами, ради которых эти органы фактически созданы.

Так, одно из важнейших направлений деятельности государства сосредоточено на административно-правовом регулировании вопросов охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, где ведущая роль отведена деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). Для того чтобы представить функционал данного ведомства, достаточно просто проанализировать, какие структурные подразделения составляют его основу. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 13 июля 2020 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup> определена структура Центрального аппарата МВД России, куда в настоящее время входят:

1. Следственный департамент.
2. Главное управление по вопросам миграции.
3. Главное управление по контролю за оборотом наркотиков.
4. Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения.

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 21 янв. 2020 г. № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

<sup>2</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

5. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
6. Главное управление по противодействию экстремизму.
7. Главное управление собственной безопасности.
8. Главное управление на транспорте.
9. Главное управление уголовного розыска.
10. Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции.
11. Департамент государственной службы и кадров.
12. Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.
13. Департамент информационных технологий, связи и защиты информации.
14. Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению.
15. Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий.
16. Договорно-правовой департамент.
17. Организационно-аналитический департамент.
18. Национальное центральное бюро Интерпола.
19. Контрольно-ревизионное управление.
20. Оперативное управление.
21. Организационно-штатное управление.
22. Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации.
23. Управление международного сотрудничества.
24. Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.
25. Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий.
26. Управление по организации дознания.

Руководствуясь Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 19 февраля 2021 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Фе-

дерации»<sup>1</sup>, можно выделить лишь некоторые базовые полномочия данного ведомства. Так МВД России:

1) формирует основные направления государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования: состояния преступности; положения дел в области охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности; миграционных процессов;

2) осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел;

3) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в сфере внутренних дел, а также анализ оперативной обстановки, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

4) информирует Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и по их поручению органы государственной власти о реализации государственной политики в сфере внутренних дел;

5) получает, обрабатывает, анализирует и использует в пределах своей компетенции информацию о положении дел в области незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, незаконного оборота таких средств, веществ и их прекурсоров;

6) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

7) организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

8) организует и осуществляет оперативно-разыскную деятельность;

9) организует и осуществляет розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21 дек. 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

10) организует и осуществляет дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

11) выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

12) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

13) обеспечивает участие органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов системы МВД России;

14) организует и осуществляет экспертно-криминалистическую деятельность;

15) участвует в мероприятиях по контролю за оборотом оружия;

16) организует и осуществляет контроль за деятельностью народных дружин;

17) осуществляет контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

18) осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции и пр.

В частности, Приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 (ред. от 14 февраля 2020 г.) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» определены следующие функции обозначенного Главного управления МВД России:

а) осуществление анализа и прогнозирования миграционных процессов при формировании государственной политики в сфере миграции;

б) осуществление анализа и оценка эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России по реализации основных направлений государственной политики в сфере миграции;

в) подготовка на основе прогнозирования миграционных процессов проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

г) обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

д) определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;

е) осуществление контроля качества предоставления органами внутренних дел Российской Федерации государственных услуг в сфере миграции и обеспечения их доступности, а также проведения мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг в сфере миграции, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности;

ж) организационно-техническое обеспечение деятельности Правительственной комиссии по миграционной политике;

з) участие в формировании и осуществлении мероприятий федеральных целевых и государственных программ Российской Федерации, иных программ (проектов) по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

В свою очередь, правовой статус сотрудников полиции определен в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 24 февраля 2021 г.)<sup>1</sup>, где предусмотрены положения, обязывающие сотрудников полиции выполнять требо-

---

<sup>1</sup> О полиции : Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

вания нормативных актов по защите граждан от преступных и иных противоправных действий. В частности, деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 9) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Другим важным направлением деятельности государства выступает административно-правовое регулирование вопросов надзора и контроля в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Ведущая роль в обеспечении этого особого рода безопасности отведена Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). Правовой статус названного государственного органа в настоящее время установлен Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 (ред. от 29 июня 2020 г.) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>1</sup>, где определены следующие основополагающие задачи министерства:

---

<sup>1</sup> Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.



1) выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;

2) организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

3) управление в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

4) осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

5) осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

Структурными подразделениями МЧС России, действующими в пределах территориального органа, являются управления, отделы, подразделения федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, подразделения Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, центры управления в кризисных ситуациях, а также иные подразделения, создаваемые в соответствии с решением министра МЧС России.

Детализируются обозначенные выше задачи прежде всего через функционал главных управлений МЧС России по субъек-

там Российской Федерации, чей правовой статус определен Приказом МЧС России от 27 марта 2020 г. № 217 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». В числе важнейших функций этого элемента в структуре МЧС России можно назвать следующие:

1) разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта Российской Федерации предложения по реализации государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, а также по разработке нормативных правовых актов и правовых актов субъекта Российской Федерации;

2) организует в пределах своей компетенции работу по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, спасению и жизнеобеспечению людей при этих чрезвычайных ситуациях;

3) осуществляет тушение пожаров в населенных пунктах, в том числе городских лесах, организациях, в которых создаются объектовые и договорные подразделения федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей;

4) организует поиск и спасание людей во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации;

5) организует методическое руководство и контроль при решении вопросов по подготовке населения в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, а также при подготовке молодежи по основам безопасности жизнедеятельности в пределах своей компетенции;

6) организует учет аттестованных аварийно-спасательных служб, пожарных, пожарно-спасательных, поисково-спасательных и аварийно-спасательных формирований, общественных объединений, имеющих уставные задачи по проведению аварийно-спасательных работ и тушению пожаров и действующих на территории субъекта Российской Федерации;

7) обеспечивает постоянную готовность пожарной, спасательной и беспилотной авиационной техники, пожарно-технического вооружения, оборудования, морских (речных) судов и средств связи;

8) осуществляет в пределах своих полномочий:

- государственный надзор в области гражданской обороны;
- федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- федеральный государственный пожарный надзор;
- государственный надзор за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок на территории субъекта Российской Федерации;
- функции Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- лицензионный контроль в области пожарной безопасности и пр.

Следующим значимыми направлениями деятельности государства выступают административно-правовое регулирование вопросов в области защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, в области информационной безопасности Российской Федерации и контрразведывательной деятельности государства.

Единой централизованной системой органов федеральной службы безопасности, осуществляющей решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации, является Федеральная служба безопасности (далее – ФСБ России). Ее правовой статус определен, прежде всего, Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 9 ноября 2020 г.) «О федеральной службе безопасности»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О федеральной службе безопасности : Федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

К органам Федеральной службы безопасности России относятся:

- федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

- управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

- управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

- управления (отделы, службы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы);

- другие управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности;

- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные и научные организации, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские подразделения и организации, военно-строительные подразделения и иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности Федеральной службы безопасности.

Основные задачи и функции подразделений ФСБ России определяются в положениях о них, утверждаемых Директором ФСБ России.

Полномочия должностных лиц ФСБ России, порядок организации деятельности ФСБ России, подготовки и оформления решений ФСБ России и другие важнейшие аспекты ее деятельности определены Приказом ФСБ России от 18 сентября 2008 г. № 464 (ред. от 30 декабря 2015 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

Деятельность органов ФСБ России осуществляется по следующим основным направлениям:

- а) контрразведывательная деятельность;
- б) борьба с терроризмом;
- в) борьба с преступностью;
- г) разведывательная деятельность;
- д) пограничная деятельность;
- е) обеспечение информационной безопасности.

Анализ лишь отдельных полномочий ФСБ России позволяет говорить о масштабности и значимости ее деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности страны. Так, органы ФСБ России обязаны:

1) выявлять, предупреждать, пресекать разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

2) добывать разведывательную информацию в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

3) осуществлять внешнюю разведывательную деятельность в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с территории Российской Федерации;

4) выявлять, предупреждать, пресекать и раскрывать преступления, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов Федеральной службы безопасности, а также осуществлять розыск лиц, совершивших указанные преступления или подозреваемых в их совершении;

5) выявлять, предупреждать и пресекать административные правонарушения, возбуждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов Федеральной службы безопасности;

6) выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать готовящиеся, совершающиеся и совершенные террористические акты, а также добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма;

7) разрабатывать и осуществлять во взаимодействии с другими государственными органами меры по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, деятельностью незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;

8) обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях, их органах управления и в органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, таможенных органах и войсках национальной гвардии Российской Федерации;

9) обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок;

10) обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

11) организовывать и обеспечивать безопасность в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и в пределах своих полномочий в ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации;

12) участвовать в разработке и реализации мер по защите сведений, составляющих государственную тайну; осуществлять контроль за обеспечением сохранности сведений, составляющих государственную тайну, в государственных органах, воинских формированиях, на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности; в установленном порядке осуществлять меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, и пр.

Следует отметить и такое значимое звено в системе обеспечения национальной безопасности, как правовое регулирование

деятельности органов, обеспечивающих экономическую компоненту безопасности отдельных сфер и стабильности функционирования государства в целом.

Прежде всего к ним следует отнести административно-правовое регулирование деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной таможенной службы и некоторых других структур.

В частности, Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 27 февраля 2021 г.) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» установлено, что данный орган осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- а) анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса;
- б) защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- в) лицензирования;
- г) оценки регулирующего и фактического воздействия;
- д) установления и оценки применения обязательных требований;
- е) аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации;
- ж) безопасности процессов производства;
- з) саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности;
- и) государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков;
- к) государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;
- л) поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

м) внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли);

н) несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления;

о) инвестиционной деятельности и государственных инвестиций;

п) формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ и пр.

В свою очередь, Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 (ред. от 28 декабря 2020 г.) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»<sup>1</sup> на указанный орган возлагаются функции:

а) по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, промышленности строительных материалов (изделий) и строительных конструкций, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники и экспериментальной авиации, технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, в том числе при продаже товаров с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет (электронной торговли), общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (за исключением пищевой продукции для детского питания);

б) по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопро-

---

<sup>1</sup> О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2868.



мышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

в) по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования;

г) федерального органа по техническому регулированию;

д) по обеспечению реализации обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации, в установленной сфере деятельности.

Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 (ред. от 4 февраля 2021 г.) «О Федеральной таможенной службе»<sup>1</sup> определено, что Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ функции:

а) по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности,

б) по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и федерального государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска),

в) по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

---

<sup>1</sup> О Федеральной таможенной службе : Постановление Правительства РФ от 16 сент. 2013 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 38. Ст. 4823.

Наконец, невозможно обойти стороной вопросы, связанные с обеспечением безопасности людей в сфере здравоохранения.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, является Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор). Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 (ред. от 24 ноября 2020 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения»<sup>1</sup> определены следующие основные полномочия:

а) государственный контроль за обращением медицинских изделий;

б) государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности;

в) федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств (в отношении лекарственных средств для медицинского применения);

г) контроль:

– за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, государственных учреждений, реализующих мероприятия по внедрению информационных систем в здравоохранение,

– достоверностью первичных статистических данных, предоставляемых медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность,

– эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации ряда переданных полномочий Российской Федерации;

– деятельностью медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, стационарных учреждений социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами (в части оказания психиатрической помощи),

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2900.

– использованием наркотических средств и психотропных веществ, хранящихся в аптечках первой помощи на морских и воздушных судах международного сообщения и в поездах международных линий;

д) государственный контроль за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов;

е) выборочный контроль качества биомедицинских клеточных продуктов;

ж) принятие решения:

– о приостановлении применения биомедицинского клеточного продукта,

– изъятию из обращения фальсифицированных биомедицинских клеточных продуктов или недоброкачественных биомедицинских клеточных продуктов,

– уничтожению фальсифицированных биомедицинских клеточных продуктов или недоброкачественных биомедицинских клеточных продуктов и пр.

Еще одной важнейшей структурой, реализующей задачи государства по обеспечению безопасности в сфере защиты прав потребителей, здорового питания, в области организации питания, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, выступает Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Правовой основой деятельности указанной службы является Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (ред. от 30 апреля 2020 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2899.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека имеет следующие полномочия:

а) осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, в области потребительского рынка и обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, требований к организации питания;

б) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Роспотребнадзора;

в) регистрирует отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств), отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации, и пр.;

г) устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

д) информирует органы государственной власти, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

е) готовит предложения о введении и об отмене на территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина);

ж) организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга;

з) организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации;

и) осуществляет проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в области защиты прав потребителей, а также тех-

нических регламентов, государственный контроль (надзор) за соблюдением указанных требований и пр.

Конечно, в рамках тематики исследования крайне сложно очертить все значимые направления, по которым государство регулирует вопросы обеспечения безопасности по тем или иным аспектам. За рамками анализа осталась правовая основа деятельности таких важных государственных структур, решающих задачи обеспечения безопасности в соответствующих сферах, как Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба охраны, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также ряда других органов исполнительной власти.

Кроме того, подчеркнем, что значимое место в системе обеспечения национальной и общественной безопасности отводится проведению государством анализа используемых уполномоченными органами исполнительной власти конкретных форм государственного управления, эффективности административно-правовых методов, целесообразности установленных административно-правовых режимов, качества мер административного принуждения и пр. Очевидно, что любое из обозначенных и иных направлений предполагает самостоятельное системное изучение и нуждается в постоянном и системном правовом опосредовании с учетом стремительно развивающихся технических средств, совершенствования информационных связей, изменения содержания и круга субъектов общественных отношений, а равно появления новых потенциальных угроз безопасности граждан, общества и государства.

### **§ 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Необходимым элементом механизма обеспечения безопасности России в административном праве является административная ответственность, поскольку это достаточно эффективный инструмент достижения целей обеспечения безопасности. Административная ответственность применяется в целях не только собственно привлечения к ответственности за правонарушения в сфере обеспечения безопасности, при которых причиняется ущерб правам и законным интересам личности, общества, государства, но и для достижения целей общей и частной превенции, поскольку это способствует предотвращению возникновения и развития вредоносных факторов, угрожающих безопасности охраняемых объектов. Таким образом, наложение административных взысканий направлено также на предупреждение, выявление и нейтрализацию подобных административных правонарушений.

Особо следует отметить, что административная ответственность является лишь одним из элементов общего административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности России и может применяться в случаях нарушения или ненадлежащего исполнения общеобязательных правил поведения в сфере обеспечения безопасности, устанавливаемых действующим законодательством и подзаконными административно-правовыми нормами. Помимо собственно применения мер административной ответственности для обеспечения безопасности России могут быть использованы (и, как правило, используются) иные административно-правовые меры обеспечения безопасности, имеющие характер государственного принуждения. В научной литературе такие меры нередко обозначают как административно-юрисдикционные меры обеспечения безопасности. Последние понимаются как «нормативно зафиксированные способы и приемы непосредственного подчинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях охраны и защиты конституционных

прав и законных интересов личности, общества, государства и нации от административных правонарушений»<sup>1</sup>.

Характеризуя роль и значение административной ответственности в сфере обеспечения безопасности, необходимо отметить и такую специфическую особенность административной ответственности, как распространение ее действия за рамки защиты только административно-правовых норм. В частности, действующее административное законодательство предусматривает возможность привлечения к административной ответственности в сфере обеспечения безопасности за нарушение правовых норм иных отраслей российского права: конституционного права (гл. 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее – КоАП РФ) – избирательное право и право референдумов, гл. 17 КоАП РФ – государственная власть), гражданского и земельного права (гл. 7 КоАП РФ), экологического права (гл. 8 КоАП РФ), финансового права (гл. 15 КоАП РФ). В этом проявляется универсальное межотраслевое качество правоохранительной функции административной ответственности во всей системе безопасности России.

Анализ содержания правовых норм об административной ответственности в сфере обеспечения безопасности позволяет назвать следующие основные, характерные признаки, присущие этому виду юридической ответственности в сфере обеспечения безопасности России.

Во-первых, нормативную основу административной ответственности в сфере обеспечения безопасности составляют нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Пермского края от 6 апреля 2015 г. «Об административных правонарушениях в Пермском крае», Закон Иркутской области от 12 ноября 2007 г. «Об административной

---

<sup>1</sup> Стахов А. И. Административно-юрисдикционные меры обеспечения безопасности: общее понятие, отличительные признаки, основные пути систематизации // Полицейское право. 2008. № 1. С. 21.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области» и т. д.).

Во-вторых, основная цель административной ответственности в сфере обеспечения безопасности состоит в охране и защите конституционных прав и законных интересов личности, общества, государства от деяний, создающих угрозу и причиняющих вред охраняемым объектам безопасности.

В-третьих, содержание административной ответственности состоит в применении специализированными государственными органами и органами местного самоуправления, их должностными лицами административных наказаний за совершение правонарушений, создающих угрозу и причиняющих вред охраняемым объектам безопасности. Необходимо отметить, что применение некоторых видов административных наказаний законодатель непосредственно связывает с отдельными угрозами и видами безопасности. Так, наказание в виде предупреждения применяется при отсутствии возникновения угрозы для государственной безопасности (ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ), а административное наказание в виде приостановления деятельности применяется, если административное правонарушение совершено в области общественной безопасности. Применение административных наказаний создает для нарушителей состояние наказанности, которое сохраняется для правонарушителя в течение года после применения и потому выполняет определенную превентивную роль.

В-четвертых, применение к физическим и юридическим лицам административных наказаний за совершение правонарушений в сфере обеспечения безопасности объективно связано с непосредственным вмешательством органов публичной власти и их должностных лиц в административно-хозяйственную, организационно-распорядительную и иную деятельность организационно не подчиненных данным органам юридических лиц (административное приостановление деятельности), а также в жизнь физических лиц (обязательные работы, административный арест), которые связаны с невыполнением указанными лицами обязательных условий и требований безопасности.



В-пятых, фактическим основанием применения административных наказаний в сфере обеспечения безопасности являются совершенные административные правонарушения, юридический состав которых устанавливается федеральным и региональными источниками об административной ответственности. Причем разнообразие правоотношений безопасности, складывающихся в рамках системы безопасности, предопределяет большое разнообразие объектов и составов административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности, предусмотренных КоАП РФ и нормативными актами субъектов РФ.

Административное правонарушение в сфере обеспечения безопасности является одной из важнейших категорий в системе обеспечения безопасности России в силу ее достаточно высокой значимости для обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также из-за значительной распространенности этого вида правонарушений. На основе общих подходов к пониманию безопасности и ее угроз, а также легального определения административного правонарушения (ст. 2.1 КоАП РФ) можно сформулировать понятие административного правонарушения в сфере обеспечения безопасности: это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, причиняющее вред частным и публичным правам, законным интересам в сфере безопасности, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

В настоящее время административные правонарушения, которые относятся к сфере обеспечения безопасности, закреплены в гл. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 20 КоАП РФ. Их можно объединить в следующие группы:

- 1) административные правонарушения в области реализации избирательных прав граждан (гл. 5);
- 2) административные правонарушения в области санитарно-эпидемиологической безопасности (гл. 6);
- 3) административные правонарушения в области безопасности лекарственных средств (гл. 6);
- 4) административные правонарушения в области безопасности наркотических средств, психотропных веществ (гл. 6);

- 5) административные правонарушения в области продовольственной безопасности (гл. 6, 10);
- 6) административные правонарушения в области безопасности природной среды и объектов природопользования (гл. 7, 8);
- 7) административные правонарушения в области промышленной, строительной и энергетической безопасности (гл. 9);
- 8) административные правонарушения в области транспортной безопасности (гл. 11);
- 9) административные правонарушения в области безопасности дорожного движения (гл. 12);
- 10) административные правонарушения в области информационной безопасности (гл. 13);
- 11) административные правонарушения в области финансовой безопасности (гл. 15);
- 12) административные правонарушения в области осуществления государственной власти (гл. 17);
- 13) административные правонарушения в области пожарной безопасности (гл. 20);
- 14) административные правонарушения в области чрезвычайной безопасности (гл. 20);
- 15) административные правонарушения в области безопасности оборота оружия (гл. 20).

В субъектах РФ административные правонарушения в сфере обеспечения безопасности относятся к группам правонарушений в области общественной и транспортной безопасности.

Большое разнообразие областей возникновения угроз безопасности, а также отсутствие законодательной характеристики содержания самой безопасности порождают ряд юридических и практических правоприменительных проблем. Во-первых, в законодательных актах не всегда установлены какие-либо конкретные параметры юридического содержания безопасности и ее угроз. Поэтому для правового применения нередко представляется затруднительно определить те объективные показатели, которые характеризуют наличие реальных угроз безопасности в объективной стороне административного правонарушения. Очевидно, что при квалификации ряда существенных для обеспечения безопасности составов административных правонарушений

остаются неясными и, по сути, безмерными факторы и условия, составляющие угрозу безопасности. Например, при существующем законодательном регулировании угрозу общественной безопасности можно связывать с фактическим нахождением гражданина в непосредственной близости с несогласованным публичным мероприятием<sup>1</sup>, а угрозу безопасности государства можно считать наличной в связи с самыми разнообразными негативными условиями и факторами политического, экономического, организационного, юридического и иного характера<sup>2</sup>.

Из всей разнообразной и многочисленной совокупности юридических составов административных правонарушений, создающих угрозу охраняемым объектам в системе безопасности России, оправданно наибольший интерес представляют те из них, которые прямо и непосредственно создают угрозу общественной и государственной безопасности. К ним следует отнести административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность при проведении массовых мероприятий, административные правонарушения, создающие угрозу безопасности при чрезвычайных ситуациях, а также административные правонарушения экстремистской направленности.

Право граждан и их объединений участвовать в политической жизни общества посредством организации, проведения, а также участия в публичных мероприятиях путем собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования и массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, является общедемократической ценностью. Реализация этого права позволяет гражданам и их объединениям выражать и отстаивать свои интересы по самому широкому

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17 янв. 2012 г. № 149-О-О «По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/kodeks/KOAP-RF> (дата обращения: 16.04.2021).

<sup>2</sup> См.: Методические рекомендации по организации и проведению государственного контроля (надзора) за находящейся в обращении на территории Российской Федерации продукцией, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям пожарной безопасности (введены в действие Письмом УГПН МЧС РФ от 26 янв. 2007 г. № 43-222-19) [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/kodeks/KOAP-RF> (дата обращения: 16.04.2021).

спектру социальных проблем, а также напрямую доводить до органов публичной власти свои мнения и требования. Однако данное право не является абсолютным, поскольку при его реализации не должны создаваться угрозы общественной безопасности. В связи с этим в нашем государстве установлен порядок организации и проведения публичных мероприятий, за нарушение которых в ст. 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. Достаточно распространенным является представление о том, что административные наказания преимущественно налагаются во внесудебном порядке, чем достигаются цели превенции, и поведение правонарушителя становится в дальнейшем законопослушным. Однако в случае с нарушением правил организации и проведения публичных мероприятий законодатель установил судебный порядок привлечения к административной ответственности, поскольку эти правонарушения содержат весьма серьезные угрозы общественной безопасности (создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, причинение вреда здоровью человека или имуществу, проведение публичного мероприятия в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды) и могут включать значительные имущественные санкции (административный штраф в размере до 300 тыс. руб. для граждан, на должностных лиц – до 600 тыс. руб., на юридических лиц – до 1 млн руб.) или ограничения личных прав и свобод человека (обязательные работы на срок до двухсот часов или административный арест на срок до тридцати суток). Общая тенденция усиления мер административной ответственности за правонарушения при организации и проведении публичных мероприятий явилась закономерной реакцией государства на гораздо большее распространение этих общественно

опасных видов правонарушений; хотя в последние годы отмечается уменьшение количества различных публичных мероприятий, но констатируется значительный рост числа их участников.

Административно-правовое регулирование ответственности за нарушения правил организации и проведения публичных мероприятий сопряжено с рядом социальных, политических и правовых проблем. Публичные мероприятия могут носить мирный и свободный характер, но могут быть сопряжены с общественно опасным поведением. Поэтому, с одной стороны, ограничения по проведению публичных мероприятий не должны приводить к тотальному контролю за социальной и политической деятельностью организаторов и участников соответствующих мероприятий, их регулирование не должно включать необоснованные ограничения права свободного проведения публичных мероприятий и, как следствие, необоснованные случаи привлечения к административной ответственности за подобные правонарушения. С другой стороны, нельзя не признать обоснованность достаточно серьезных мер административного наказания за правонарушения в данной области, обусловленные общественной опасностью данного вида правонарушений, тем более когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя противоправно, совершают какие-либо действия, угрожающие общественной безопасности. В научной литературе отмечается ряд правовых проблем привлечения к административной ответственности за нарушение правил проведения публичных мероприятий. В частности, при квалификации административных правонарушений по объективной стороне не всегда в полной мере учитываются признаки как обязательного, так и факультативного характера. Анализ протоколов, составленных по фактам данных административных правонарушений, показывает, что «необоснованно лаконично описано место совершение противоправного деяния, не указывается время и способ его совершения, а также имущественные последствия соответствующего противоправного деяния. Должностные лица, составляющие протоколы об административных правонарушениях, практически никогда не указывают обстоятельства, которые смягчают или отягчают вину правонарушителя, а также иные данные, ко-

торые могут иметь непосредственное отношение для принятия судом обоснованного и в конечном счете законного и справедливого административного наказания»<sup>1</sup>.

Вторым существенным составом административного правонарушения для обеспечения безопасности является ответственность при чрезвычайных ситуациях. Это составы административных правонарушений, установленные в ст. 20.5, 20.6 и 20.6.1 КоАП РФ. Основное отличие административной ответственности по этим составам – обеспечение безопасности в неординарных условиях, которые связаны с возникновением чрезвычайных ситуаций различного характера, а также с введением режима чрезвычайного положения, предполагающего комплекс административно-правовых мер с целью создания механизма устранения чрезвычайных ситуаций и минимизации их негативных последствий. Поэтому специфическим объектом данных административных правонарушений выступают общественные отношения в сфере реализации специального режима обеспечения безопасности. При возникновении чрезвычайных обстоятельств законодательство предусматривает возможность введения обязанностей граждан, должностных и юридических лиц. Такие обязанности направлены на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций на определенной территории. Нарушение этих обязанностей может повлечь применение административных наказаний.

При возникновении чрезвычайных ситуаций в соответствии с действующим законодательством может вводиться режим чрезвычайного положения, который предусматривает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений. Кроме того, данный экстраординарный административно-правовой режим допускает установление отдельных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также

---

<sup>1</sup> Прокофьев К. Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 23–24.

возложение на них дополнительных обязанностей. За нарушение требований режима чрезвычайного положения наступает административная ответственность в соответствии со ст. 20.5 КоАП РФ. Диспозиция этой статьи является бланкетной и поэтому перечень деяний, образующих объективную сторону данного правонарушения, устанавливается нормами Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>.

Перечень деяний, влекущих административную ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения, включает следующие действия:

- неисполнение требований о полном или частичном приостановлении на конкретной территории полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ и органов местного самоуправления;

- несоблюдение ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- несоблюдение особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

- проведение забастовок;

- неисполнение требований о приостановлении деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

- нарушение ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, режима въезда или выезда, установленного для данной территории, и др.

В связи с указанными противоправными деяниями надо отметить, что данный перечень правонарушений может быть гораздо шире, поскольку он может включать также достаточно разнообразные нарушения ограничений и механизма реализации отдельных обеспечительных процедур, которые вводятся в период чрезвычайного положения. Ответственность установлена как для физических, так и для должностных лиц.

---

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении : Федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

Статья 20.6 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения и также является бланкетной.

Перечень деяний, образующих объективную сторону данного правонарушения, устанавливается нормами Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>1</sup>. Он включает следующие действия должностных и юридических лиц:

- невыполнение обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения;

- непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Хотя субъектами данных правонарушений могут быть только должностные и юридические лица, в связи с необходимостью соблюдения правил защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций ст. 19 названного федерального закона устанавливает обязанности граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В частности, граждане обязаны:

- соблюдать законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

---

<sup>1</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.



– соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций;

– выполнять установленные правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;

– при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Граждане не являются субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.6 КоАП РФ. Однако экстраординарная ситуация, сложившаяся в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызвала необходимость принятия экстраординарных и срочных мер, в том числе связанных с внесением изменений в действующее законодательство. В связи с этим в ускоренном порядке был рассмотрен, принят и введен в действие Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Он предусмотрел, в частности, возможность принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а именно:

а) ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации;

б) определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

в) определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

г) приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопас-

ности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

д) осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Этим же законом была введена административная ответственность за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (ст. 20.6.1 КоАП РФ). Субъектами данных правонарушений могут быть граждане (наказание – предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 1 тыс. до 30 тыс. руб.), предприниматели (административный штраф в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб.), юридические лица (административный штраф в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб.). Если при невыполнении указанных правил причиняется вред здоровью человека или имуществу, то ответственность возрастает: для граждан в виде административного штрафа в размере от 15 тыс. до 50 тыс. руб.; для должностных лиц – от 300 тыс. до 500 тыс. руб. или дисквалификация на срок от одного года до трех лет; для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от 500 тыс. до 1 млн руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; для юридических лиц – от 500 тыс. до 1 млн руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. Таким образом, в связи с тем, что режим чрезвычайной ситуации является исключительным, степень общественной опасности деяний, нарушающих требования и нормы по его обеспечению, достаточно большая, законодатель оправданно установил серьезные виды и размеры административных наказаний за такие деяния.

Административные правонарушения экстремистской направленности составляют один из самых опасных видов правонарушений, создающих потенциальную и реальную угрозу охраняемым объектам системы безопасности России. Противодействие

экстремизму в последние годы в России стало существенной проблемой на фоне нестабильной экономической ситуации, периодически возникающих протестных волнений, а также с учетом образовавшегося морально-нравственного вакуума при отсутствии государственной идеологии, особенно осложняющегося в рамках юношеского максимализма и отсутствия толерантности. В таких условиях в обществе закономерно растут агрессивность и экстремизм. Статистика правонарушений экстремистской направленности носит довольно устойчивый характер. Например, в 2017 г. судами рассмотрено 2 068 материалов по ст. 20.3 КоАП РФ, в 2018 г. – 1 115 материалов, в 2019 г. – 1 696, в 2020 г. – 2 900<sup>1</sup>. Неудивительно, что проблема борьбы с экстремистскими проявлениями среди населения становится все более актуальной. Данные обстоятельства повлекли за собой принятие Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года<sup>2</sup>, а также установление административной ответственности за деяния экстремистской направленности. Стратегия противодействия экстремизму признает экстремистскую деятельность в качестве одной из угроз национальной безопасности России, которая проявляется в деятельности националистических, радикальных религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленной на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной обстановки в стране. На протяжении 2010–2017 гг. экстремистские проявления имели достаточно стабильное количество и демонстрировали тенденцию к росту. Начиная с 2019 г. показатели преступлений экстремистской направленности снижались. Но это было «обусловлено не массовым перевоспитанием экстремистов, приведшим к сокращению преступной деятельности, а внесением изменений в основную “экстремистскую” ст. 282 УК РФ – введением в нее административной преюдиции и, соответствен-

---

<sup>1</sup> Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 15.04.2021).

<sup>2</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года. Утв. Указом Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 22. Ст. 3475.

но, “переходом” части деяний, фиксируемых ранее как преступление, в разряд административных правонарушений – ст. 20.3.1 КоАП РФ»<sup>1</sup>.

В российской юридической науке уже на протяжении длительного периода ведется обсуждение понятия и общей характеристики экстремизма, однако так и не выработано общей позиции, хотя и сохраняются общие подходы<sup>2</sup>. Представляется, что проблема должна решаться на основе действующих правовых актов, характеризующих экстремизм и его угрозы.

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации признает внутренними экстремистскими угрозами попытки осуществления националистическими, радикальными общественными, религиозными, этническими и иными организациями и объединениями, отдельными лицами экстремистской деятельности для реализации своих целей, распространение идеологии насилия, склонение, вербовку или иное вовлечение российских граждан и находящихся на территории страны иностранных граждан в деятельность экстремистских сообществ и иную противоправную деятельность, а также формирование замкнутых этнических и религиозных анклавов. К внутренним угрозам относятся также межнациональные (межэтнические) и территориальные противоречия и конфликты в отдельных субъектах Российской Федерации, обусловленные историческими и социально-экономическими особенностями и приводящие к сепаратистским проявлениям, заключающимся в попытках нарушения территориальной целостности Российской Федерации (в том числе отделения части ее территории) или дезинтеграции государства, а также в организации и подготовке таких действий, пособничестве в их совершении, подстрекательстве к их осуществлению (п. 9).

Административная ответственность за правонарушения экстремистской направленности предусмотрена в ст. 13.15, 20.3,

---

<sup>1</sup> Леонтьева Ю. В., Овчинко О. А. Экстремизм в России: цифры и размышления // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 3. С. 135.

<sup>2</sup> См.: Фридинский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 16–20.

20.3.1, 20.3.2, 20.29 КоАП РФ. Специфика направленности экстремистских посягательств позволяет указать в качестве родового объекта названных составов правонарушений государственную и общественную безопасность. Часть 2 ст. 13.15 КоАП РФ установила ответственность за распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена. Поэтому в Российской Федерации запрещены продажа, дарение, передача в эфир, по кабельному телевидению, любым другим способом публикации или обнародования, любые другие способы распространения информации об организациях, включенных в список запрещенных в Российской Федерации, без указания на то, что деятельность такой организации запрещена либо она ликвидирована. Таким распространением также может быть признана публикация в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, в информационных компьютерных файлах и программах, в том числе передаваемых через Интернет. В то же время административная ответственность наступает исключительно за публичное распространение таких сведений. Данное правонарушение влечет за собой наложение административных штрафов на граждан, должностных и юридических лиц с конфискацией предмета административного правонарушения.

Следующим административным правонарушением экстремистской направленности является пропаганда, публичное демонстрирование, изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или

символики экстремистских организаций. Подобное правонарушение предусмотрено ст. 20.3 КоАП РФ. Существенным для определения объективной стороны данного состава правонарушения является установление содержания категорий «нацистская атрибутика и символика» и «символика экстремистских организаций». Согласно решению Верховного Суда РФ в данном составе правонарушения под нацистской атрибутикой и символикой понимаются знамена, значки, атрибуты униформы, иные отличительные знаки, приветствия и приветственные жесты, которые использовались нацистскими организациями и которые оскорбляют память о жертвах Великой Отечественной войны. Под термином «символика экстремистских организаций» понимается символика, содержащаяся в учредительных документах организаций, которые ликвидированы в связи с осуществлением экстремистской деятельности. Правонарушение, предусмотренное ст. 20.3 КоАП РФ, продолжает быть довольно распространенным. В 2020 г. судами было рассмотрено 2 890 дел по этой статье, подвергнуто наказанию 2 279 человек, по два должностных и юридических лица. Правонарушение влечет за собой наложение административного штрафа (2 195 человек в 2020 г.) или административный арест (74 человека в 2020 г.) для граждан, административного штрафа для должностных и юридических лиц. Во всех случаях осуществляется конфискация предмета административного правонарушения. Поскольку использование нацистской и экстремистской атрибутики или символики может осуществляться с целью формирования негативного отношения к идеологии нацизма и экстремизма и не содержать признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии, то законодатель обоснованно предусмотрел невозможность привлечения к административной ответственности в таких случаях.

Появление и достаточно большое распространение новых форм экстремистской деятельности вынудило государство установить в КоАП РФ новые составы административных правонарушений экстремистской направленности. В 2018 г. в результате частичной декриминализации ст. 282 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) была установлена админи-

стративная ответственность за такое проявление экстремизма, как возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 20.3.1 КоАП РФ). Даже наименование этого состава правонарушения было сохранено. Объективную сторону этого административного правонарушения образуют действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет. В последнее время отмечаются трудности выявления таких правонарушений именно в сети Интернет. Это объясняется тем, что существует большое количество программ, позволяющих пользователю изменить или зашифровать IP-адрес, и определить имя пользователя бывает затруднительно. Тем не менее виновные в совершении данного вида правонарушений привлекаются к административной ответственности. Всего в 2020 г. суды рассмотрели 917 дел по этому виду правонарушений и наказали 756 граждан. Данное правонарушение влечет за собой наложение административного штрафа (675 человек в 2020 г.), обязательные работы или административный арест (20 человек в 2020 г.) для граждан, а также наложение административного штрафа для юридических лиц.

В 2020 г. в Конституцию РФ и другие федеральные законодательные акты были внесены изменения и дополнения, установившие запрет на совершение деяний, которые создают угрозу государственной безопасности и выражаются в действиях, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Одной из мер, направленных на обеспечение государственной безопасности, в административном праве явилось установление в ст. 20.3.2 КоАП РФ административной ответственности за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, в том числе действий, совершенных с использованием средств массовой информации либо элект-

ронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет). В качестве наказания по данному правонарушению предусмотрены административные штрафы в размере от 30 тыс. до 500 тыс. руб., налагаемые на граждан, должностных и юридических лиц.

В качестве одного из основных направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации устанавливает информационное противодействие распространению экстремистской идеологии (в том числе в сети Интернет вообще и в социальных сетях в частности) (п. 32). Поэтому в соответствии со ст. 20.29 КоАП РФ любые действия, направленные на массовое распространение экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения, образуют состав административного правонарушения. При этом под экстремистскими материалами понимаются документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности. В частности, к ним относятся: труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство, публикации, оправдывающие совершение преступлений против какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы, и др. Трудности квалификации деяний по данной статье обусловили значительные проблемы в надлежащем оформлении материалов, в связи с чем суды возвращают дела без рассмотрения. Так, в 2020 г. из рассмотренных судами 2 160 дел 216 были возвращены. Привлечению к административной ответственности за распространение экстремистской идеологии подлежат не только граждане, но и директора библиотек, в фондах которых имеются предназначенные для свободного пользования экземпляры книг, признанных экстремистскими материалами, поскольку хранение указанной литературы можно рассматривать как возможное массовое распространение для неограниченного круга лиц – потенциальных читателей библиотеки. Подобная практика привлечения к административной ответственности по ст. 20.29 КоАП РФ складывается



в деятельности правоохранительных органов. Всего в 2020 г. было наказано 1 811 граждан, одиннадцать должностных лиц и четыре юридических лица. В основном на виновных налагались административный штраф (1 805 человек) и административный арест (20 человек).

Таким образом, статистические показатели и практика рассмотрения дел об административных правонарушениях, создающих угрозу системе безопасности России, свидетельствуют, во-первых, о постоянном и достаточно стабильном характере правонарушений экстремистской направленности, во-вторых, о необходимости продолжения мероприятий по профилактике и противодействия подобных правонарушений, особенно в молодежной среде, поскольку вовлечение молодежи в деятельность экстремистских организаций различного толка является прямой угрозой будущему России.

## ГЛАВА 4

# УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

---

### § 1. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

В соответствии с обновленной Стратегией национальной безопасности Российской Федерации под национальной безопасностью РФ понимается состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны.

Национальная безопасность обеспечивается реализацией органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности<sup>1</sup>.

Безопасность как условие функционирования и развития общества имеет две составляющие, которые оцениваются по объективным и субъективным критериям.

Объективный критерий – это уровень реальной защищенности системой законодательного регулирования, организационными мерами по использованию материальных средств, реализацией этих мер правоохранительными и другими органами.

Субъективный критерий общественной безопасности как объекта уголовно-правовой охраны – часть общественной психологии, т. е. общественное спокойствие, ощущение состояния

---

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

защищенности, своей безопасности и безопасности других, неприкосновенности собственности, уверенность в нормальной работе государственных и общественных институтов<sup>1</sup>.

Уголовное право как одна из фундаментальных отраслей права также призвано охранять права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, окружающую среду, конституционный строй Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечивать мир и безопасность человечества, а также предупреждать преступления<sup>2</sup>.

Данная иерархия ценностей, поставленных под уголовно-правовую охрану, закреплена в Конституции РФ. Это не означает, что за счет интересов личности ущемляются интересы государства, а лишь подчеркивает, что государственный аппарат должен обеспечивать прежде всего не свою безопасность, а безопасность членов общества.

В широком смысле почти все статьи Особенной части уголовного закона так или иначе устанавливают ответственность в отношении охраняемых объектов системы безопасности. Однако к наиболее значимым относятся уголовно-правовая охрана основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29 УК РФ), общественной безопасности и общественного порядка (гл. 24 УК РФ), а также мира и безопасности человечества, защита от внешних и внутренних угроз (гл. 34 УК РФ).

Посягательства на основы конституционного строя и безопасность государства (гл. 29 УК РФ) отнесены законодателем к наиболее опасным преступлениям против государственной власти (разд. X УК РФ). В зависимости от характера преступлений, включенных в данный раздел, посягательство может быть направлено как на основы государственного строя, внешнюю и внутреннюю безопасность государства, так и на отдельные гос-

---

<sup>1</sup> Клименко Т. М. Преступления против общественной безопасности и общественного порядка : лекция [Электронный ресурс]. URL: [http://docviewer.yandex.ru/view/30016757/?page=1&\\*=yBbnVHNCyrP8NRdeFbbrLDNGtiR7InVybcI6Imh0dHBzOi8vbmNzYS5ydS91cGxvYWQvc3RlZ](http://docviewer.yandex.ru/view/30016757/?page=1&*=yBbnVHNCyrP8NRdeFbbrLDNGtiR7InVybcI6Imh0dHBzOi8vbmNzYS5ydS91cGxvYWQvc3RlZ) (дата обращения: 31.03.2021).

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. М., 2021. С. 10.

ударственные институты и службы, на конкретных носителей государственных властных полномочий<sup>1</sup>. В любом случае общим для всех этих преступлений является то, что они наносят ущерб общественным отношениям, обеспечивающим надлежащее управление политическими, экономическими, социальными и другими важными процессами в обществе, или создают угрозу нанесения такого ущерба.

Основы конституционного строя и безопасность государства – взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Если основы конституционного строя лишь закрепляют жизненно важные интересы личности, общества и государства, то система безопасности, созданная в государстве, призвана на деле защищать эти интересы от общественно опасных посягательств. Защищать эти интересы не может государство, не обеспечивающее надежным образом собственную безопасность внутри и вовне страны. Обеспечению безопасности государства и служат нормы гл. 29 УК РФ.

В зависимости от того, какие общественные отношения в первую очередь являются объектом посягательства, описанные преступления можно условно разделить на две группы:

1. Преступления, посягающие на безопасность государства:
  - государственная измена (ст. 275 УК РФ);
  - шпионаж (ст. 276 УК РФ);
  - публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.1 УК РФ);
  - нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.2 УК РФ);
  - диверсия (ст. 281 УК РФ);
  - разглашение государственной тайны (ст. 283 УК РФ);
  - незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283.1 УК РФ);
  - утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ);

---

<sup>1</sup> Уголовное право РФ. Особенная часть : учебник / под ред. д. ю. н., проф. А. И. Марцева. Омск, 2000. С. 465.

– осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании ее деятельности нежелательной на территории Российской Федерации (ст. 284.1 УК РФ).

2. Преступления, посягающие на основы конституционного строя:

– посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ);

– насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ);

– вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ);

– публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ);

– возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ);

– организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ);

– организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ);

– финансирование экстремистской деятельности (ст. 282.3 УК РФ).

Объективная сторона преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства характеризуется тем, что в основном такие преступления совершаются в форме действия; исключение составляют преступления по ст. 283, 284 УК РФ, которые могут совершаться как действием, так и бездействием. И, как правило, это формальные составы, за исключением ст. 283, 284 УК РФ<sup>1</sup>.

Субъектом данных преступлений является лицо, достигшее шестнадцати лет. Ряд составов преступлений предусматривает совершение преступлений специальным субъектом.

Субъективная сторона данной группы преступлений характеризуется прямым умыслом. Исключение составляет утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ), которая может быть совершена только по неосторожности.

---

<sup>1</sup> Комментарий к УК РФ (постатейный) / под ред. Г. А. Есакова. М., 2021. С. 634–656.

Тем не менее по гл. 29 УК РФ за шесть месяцев 2020 г. осуждено всего сто тридцать три человека<sup>1</sup>, из них шестьдесят восемь человек – за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, тридцать один человек – за организацию и участие в деятельности экстремистского сообщества, восемнадцать человек – за разглашение государственной тайны, четыре человека – за насильственный захват власти или насильственное удержание власти, три человека – за государственную измену, четыре человека – за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства. Приведенные статистические данные свидетельствуют либо о высоком профессионализме сотрудников правоохранительных органов, которые еще на стадии планов преступников предупреждают их проявления, либо о высокой латентности данных преступлений и недейственности норм уголовного права.

Государство отвечает за разработку такой стратегии борьбы с преступностью, которая обеспечивала бы надлежащую эффективность общего предупреждения преступных посягательств и высокую активность применения мер специального предупреждения.

Одним из основных направлений уголовной политики в настоящее время является противодействие терроризму и экстремизму. Следует согласиться с мнением С. М. Кочои, что «уголовно-правовое противодействие экстремизму должно быть признано одним из основных направлений противодействия терроризму в России»<sup>2</sup>. Многонациональный и многоконфессиональный характер российского общества, активные процессы миграции, наличие не до конца решенных экономических и политических проблем, а также сложная внешнеполитическая ситуация обуславливают повышенную опасность экстремизма в России.

---

<sup>1</sup> Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений УК РФ и иных лиц, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам за 6 месяцев 2020 г. [Электронный ресурс] // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5460> (дата обращения: 02.04.2021).

<sup>2</sup> Кочои С. М. Антиэкстремистские нормы: правовое обоснование противодействия терроризму. М., 2020. С. 80.

В силу высокой степени общественной опасности преступлений террористической и экстремистской направленности остановимся на них более подробно.

В Российской Федерации реагирование на террористические преступления осуществляется в рамках Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, ратифицированных международных договоров России, федеральных конституционных законов «О военном положении»<sup>1</sup>, «О чрезвычайном положении»<sup>2</sup>, федеральных законов «О противодействии терроризму»<sup>3</sup>, «О федеральной службе безопасности»<sup>4</sup>, «О безопасности»<sup>5</sup> и др.

В документах ООН терроризм и экстремизм выделяются по разным основаниям: терроризм – по характеру насилия, экстремизм – преимущественно по мотивации нетерпимости, ненависти к другим и объективным характеристикам последних – тем, что они просто другие<sup>6</sup>. Проявления экстремизма как крайности бесконечно многообразны. На наш взгляд, следует рассматривать в первую очередь антигосударственный экстремизм как проявление серьезнейшей угрозы национальной безопасности. Терроризм – его крайняя форма<sup>7</sup>.

Для того чтобы проанализировать содержание понятия правонарушений экстремистского характера, прежде необходимо рассмотреть понятие экстремизма. В литературе и нормативных актах оно определяется различным образом, единого подхода к дефиниции данного явления до сих пор не существует.

---

<sup>1</sup> О военном положении : Федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

<sup>2</sup> О чрезвычайном положении : Федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>3</sup> О противодействии терроризму : Федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>4</sup> О федеральной службе безопасности : Федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 9 нояб. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>5</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>6</sup> Долгова А. И. Избранные труды / [сост. В. В. Меркурьев, О. А. Евланова, А. С. Васнецова, Д. А. Соколов; вступит. ст. М. П. Клейменова, В. А. Номоконова, Э. Ф. Побегайло, В. Е. Эминова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 163.

<sup>7</sup> Долгова А. И. Экстремизм и терроризм, террористические и иные экстремистские преступления: Понятие. Анализ. Динамика // Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2008. С. 5.

Так, в ст. 1 Шанхайской конвенции от 15 июня 2001 г. «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» понятие «экстремизм» определяется как какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организацию в этих целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, преследуемые в уголовном порядке<sup>1</sup>.

А. Г. Хлебушкин предлагает считать экстремизмом противоправную деятельность, осуществление которой причиняет или может причинить существенный вред основам конституционного строя или конституционным основам межличностных отношений<sup>2</sup>.

В. А. Пономаренков и М. А. Яворский приводят следующее определение экстремизма: «Это насильственные и (или) противоправные деяния, совершаемые по мотивам религиозной, расовой, половой и иной социальной неприязни, а также призывы к таким деяниям»<sup>3</sup>.

В российской юридической науке нет устойчивой позиции по поводу определения экстремизма, хотя об этом говорят на протяжении весьма длительного времени (В. В. Лунеев<sup>4</sup>, А. И. Долгова<sup>5</sup>, А. В. Павлинов<sup>6</sup> и др.).

Extremists, extremism наблюдается во всех областях общественной жизни и не может оцениваться однозначно отрицательно. Все зависит от того, в какой части общественной жизни экстремизм себя проявляет и какую социальную окраску это

---

<sup>1</sup> Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом // Московский журнал международного права. 2003. № 1. С. 295–305.

<sup>2</sup> Хлебушкин А. Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ / отв. ред. Н. А. Лопашенко. Саратов, 2007. С. 27.

<sup>3</sup> Пономаренков В. А., Яворский М. А. Сущностная характеристика современного экстремизма // Юридический мир. 2008. № 2. С. 42.

<sup>4</sup> Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии : учебник. В 2 т. Т. 1. М., 2011.

<sup>5</sup> Долгова А. И. Теоретические основы реагирования на терроризм и экстремизм // Проблемы теории и практики борьбы с экстремизмом и терроризмом : материалы науч.-практ. конф. М. ; Ставрополь, 2015. С. 5.

<sup>6</sup> Павлинов А. В. Антигосударственный экстремизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты. М., 2008. 408 с.



явление имеет. Он может поощряться (успехи в труде, спорте) или преследоваться государством<sup>1</sup>.

Законодательное определение экстремизма приводится в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>2</sup> через перечисление конкретных деяний, образующих данное социально негативное и противоправное явление. Экстремизмом (экстремистской деятельностью), согласно данному федеральному закону, являются следующие деяния:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ;

---

<sup>1</sup> Чудин Н. М., Корж П. А. Криминология. Экстремизм и терроризм : учеб. пособие. Пермь, 2017. С. 5.

<sup>2</sup> О противодействии экстремистской деятельности : Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

– пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

– публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

– публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и являющихся преступлением;

– организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

– финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Указанные деяния образуют объективную сторону преступлений. Деяния, представляющие общественную опасность, т. е. существенную угрозу наиболее важным общественным отношениям, запрещены Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания<sup>1</sup>.

К преступлениям *экстремистской направленности*, согласно указанию Генеральной прокуратуры № 35/11, МВД России № 1 от 24 января 2020 г. (ред. от 13 июля 2020 г.)<sup>2</sup>, относятся следу-

---

<sup>1</sup> Буркина О. А., Устинов А. А., Кузнецов А. И. Состояние и проявление экстремизма в учреждениях ГУФСИН России по Пермскому краю: аналитический обзор. Пермь, 2017. С. 9.

<sup>2</sup> О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности [Электронный ресурс] : Указание Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24 янв. 2020 г. (ред. от 13 июля 2020 г.) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://legalacts.ru/doc/ukazanie-genprokuratury-rossii-n-3511-mvd-rossii-n-1/> (дата обращения: 15.02.2021).

ющие: публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ); публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.1 УК РФ); возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ); организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ); организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ); финансирование экстремистской деятельности (ст. 282.3 УК РФ); геноцид (ст. 357 УК РФ).

Кроме этого, преступлениями экстремистской направленности признаются и иные преступления, признаком состава которых выступает мотив расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы: умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 111 УК РФ), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ), умышленное причинение легкого вреда здоровью (п. «б» ч. 2 ст. 115 УК РФ), истязание (п. «з» ч. 2 ст. 117 УК РФ), хулиганство (ст. 213 УК РФ).

Преступлениями экстремистской направленности являются преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы: умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ч. 3 и 4 ст. 111 УК РФ), побои (ст. 116 УК РФ), нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136 УК РФ), нарушение права на свободу совести и вероисповеданий (ст. 148 УК РФ), воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (ст. 149 УК РФ), умышленное уничтожение или повреждение имущества (ст. 167 УК РФ), массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ), хулиганство (ч. 2 ст. 213 УК РФ), вандализм (ч. 2 ст. 214 УК РФ), создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан (ст. 239 УК РФ), уничтоже-

ние или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей (ст. 243 УК РФ), надругательство над телами умерших и местами их захоронения (ст. 244 УК РФ), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ), применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ), нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности (ст. 335 УК РФ), оскорбление военнослужащего (ст. 336 УК РФ), реабилитация нацизма (ст. 354.1 УК РФ).

Помимо названного, преступлениями экстремистской направленности являются преступления, отнесение которых к перечню при наличии в статистической карточке дополнительной отметки о совершении преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы зависит от времени (даты) совершения преступления: убийство (п. «л» ч. 2 ст. 105 УК РФ), угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ч. 2 ст. 119 УК РФ), воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ), фальсификация избирательных документов, документов референдума, документов общероссийского голосования (ст. 142 УК РФ), фальсификация итогов голосования (ст. 142.1 УК РФ), вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ч. 4 ст. 150 УК РФ), хулиганство (ст. 213 УК РФ), вандализм (ст. 214 УК РФ), насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ), вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ).

Нужно назвать также преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о связи совершенных преступлений с экстремистской деятельностью: незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка

или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов (ст. 222 УК РФ), незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств (ст. 222.1 УК РФ), незаконное изготовление оружия (ст. 223 УК РФ), незаконное изготовление взрывчатых веществ, незаконные изготовление, переделка или ремонт взрывных устройств (ст. 223.1 УК РФ), хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 226 УК РФ), разработка, производство, накопление, приобретение или сбыт оружия массового поражения (ст. 355 УК РФ).

К преступлениям *террористического характера*, согласно указанию Генеральной прокуратуры № 35/11, МВД России № 1 от 24 января 2020 г. (ред. от 13 июля 2020 г.)<sup>1</sup>, относятся следующие: террористический акт (ст. 205 УК РФ), содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ), публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или его пропаганда (ст. 205.2 УК РФ), прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3 УК РФ), организация террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4 УК РФ), организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5 УК РФ), несообщение о преступлении (ст. 205.6 УК РФ), организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ), угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ч. 4 ст. 211 УК РФ), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ), акт международного терроризма (ст. 361 УК РФ).

---

<sup>1</sup> О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности [Электронный ресурс] : Указание Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24 янв. 2020 г. (ред. от 13 июля 2020 г.) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://legalacts.ru/doc/ukazanie-genprokuratury-rossii-n-3511-mvd-rossii-n-1/> (дата обращения: 15.02.2021).

Кроме того, к преступлениям террористического характера относятся преступления при наличии в статистической карточке отметки о связи совершенных преступлений с террористической деятельностью: захват заложника (ст. 206 УК РФ), бандитизм (ст. 209 УК РФ), организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней) (ст. 210 УК РФ), занятие высшего положения в преступной иерархии (ст. 210.1 УК РФ), незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов (ст. 222 УК РФ), незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств (ст. 222.1 УК РФ), незаконное изготовление оружия (ст. 223 УК РФ), незаконное изготовление взрывчатых веществ, незаконное изготовление, переделка или ремонт взрывных устройств (ст. 223.1 УК РФ), хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 226 УК РФ), диверсия (ст. 281 УК РФ), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 УК РФ), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ), применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ), разработка, производство, накопление, приобретение или сбыт оружия массового поражения (ст. 355 УК РФ).

Следует отметить, что существенная часть преступлений экстремистской направленности относится к *категории преступлений средней тяжести*. Данный факт в значительной мере ограничивает возможность проведения полного комплекса оперативно-разыскных мероприятий, необходимого для получения доказательств причастности фигурантов к экстремистской деятельности с целью последующего привлечения их к уголовной ответственности.

Количество преступлений экстремистской направленности достаточно мало по сравнению с общим количеством иных совершаемых на территории Российской Федерации преступлений. Так, А. И. Долгова пишет, что «данные деяния встречались крайне редко: среди всех расследованных преступлений они в

общей сложности составляли не более 0,02 %»<sup>1</sup>. Однако каждое такое преступление способно вызвать повышенный общественный резонанс и дестабилизировать внутривнутриполитическую и социальную обстановку как в отдельном регионе, так и в стране в целом.

Наиболее опасными проявлениями экстремизма являются возбуждение ненависти либо вражды, унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а также принадлежности к какой-либо социальной группе, в том числе путем распространения призывов к насильственным действиям, прежде всего с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет; вовлечение отдельных лиц в деятельность экстремистских организаций; организация и проведение несогласованных публичных мероприятий (включая протестные акции), массовых беспорядков; подготовка и совершение террористических актов.

Информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть Интернет, стали основным средством связи для экстремистских организаций, которое используется ими для привлечения в свои ряды новых членов, для организации и координации совершения преступлений экстремистской направленности, распространения экстремистской идеологии<sup>2</sup>.

По данным Генеральной прокуратуры РФ за январь – июнь 2020 г. почти 60 % преступлений экстремистской направленности (262 из 442) совершено с использованием сети Интернет, их общий массив увеличился более чем на 40 %. Каждое второе такое преступление связано с публичными призывами к осуществлению экстремистской деятельности (+49,7 %, 223 преступления). Большинство таких деяний зарегистрировано в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный (+34,3 %, 47 преступлений) и Приволжский (+64 %, 41 преступление) федеральные округа.

---

<sup>1</sup> Долгова А. И. Избранные труды. С. 149.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : Указ Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 22. Ст. 3475.

Обращает на себя внимание увеличение числа преступлений террористического характера (+21,7 %), большинство из которых приходится на регионы Северо-Кавказского федерального округа (550 из 1 183). Обозначенная тенденция обусловлена ростом случаев возбуждения уголовных дел по фактам организации незаконного вооруженного формирования или участия в нем (с 231 до 322), организации деятельности террористической организации и участия в деятельности такой организации (с 269 до 350)<sup>1</sup>.

Карантин не оказал никакого влияния на «идейные» элементы. Количество террористических преступлений в России выросло на 40 %. Самый «пожароопасный» в этом плане регион – это Кавказ, особенно северная его часть. На эту область приходится половина от совершенных террористических актов (их общее число составило 2,2 тыс.). Больше всего террористов задержано в Дагестане (107 человек), Чечне (77), Кабардино-Балкарии (41); в Москве (55), в Крыму (27).

Как утверждает пресс-служба Национального антитеррористического комитета, за 2020 г. правоохранители предотвратили шестьдесят одно преступление, в том числе сорок один теракт, выявили и задержали пятьдесят пять ячеек террористов<sup>2</sup>.

Терроризм и экстремизм являются взаимопроникающими явлениями, поэтому борьба с ними должна вестись комплексно. Невозможно бороться с терроризмом, не вскрывая его идеологическую базу. При этом не надо смешивать идеологии, различные взгляды и убеждения, фактически лежащие в основе мотивации террористических деяний, и информационно-идеологическое прикрытие, обеспечение терроризма. В последнем случае это продуманные с учетом особенностей аудитории агитация и пропаганда; это целенаправленное воздействие политического, экономического, философского, религиозного и иного характера на общественное мнение, разные группы, осуществляемое в

---

<sup>1</sup> Состояние преступности в России за январь – июнь 2020 года [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2020. URL: [https://docviewer.yandex.ru/view/30016757/?page=1&\\*=-OGKfLf%2F93mCFpYt3vahiN5e2eid](https://docviewer.yandex.ru/view/30016757/?page=1&*=-OGKfLf%2F93mCFpYt3vahiN5e2eid) (дата обращения: 16.02.2021).

<sup>2</sup> Статистика преступности в России в 2020 году по данным Генпрокуратуры РФ [Электронный ресурс]. 2021. 9 янв. URL: <https://basetop.ru/statistika-prestupnosti-v-rossii-v-2020-godu-po-dannym-genprokuratury-rf/> (дата обращения: 19.02.2021).



рамках операций «обеления» террористических акций и виновных, перемещения вины на других субъектов, к которым террористами предъявляются требования<sup>1</sup>.

От терроризма следует отличать такие факты применения насилия в рамках вооруженного или иного конфликта двух сторон, когда представители одной из конфликтующих сторон причиняют вред представителям другой, активно участвующим в конфликте. При терроризме жертвы психофизического насилия не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны» и даже могут не ведать о таком конфликте.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением А. И. Долговой в том, что «терроризм – такая форма борьбы, которая ведется с позиций крайнего личного либо кланового, группового эгоизма при попрании всех норм морали и права. Это – один из самых подлых насильственных способов. Он заключается в использовании в качестве средств достижения цели наиболее опасных форм насилия, связанных не только с непосредственным силовым воздействием на конкретных жертв, но и с устрашением, созданием атмосферы страха, паники, ужаса у широкого круга субъектов»<sup>2</sup>.

Поскольку терроризм и экстремизм – социальные явления, борьба с ними только правоохранительными методами не даст положительный результат. Необходимо широко использовать общественные институты: научные, религиозные, образовательные, воспитательные и т. д.

## **§ 2. УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРИЗНАКОВ СОСТАВА ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ХАРАКТЕРА**

Рассмотрим составы основных преступлений экстремистской направленности.

**Статья 280 УК РФ. Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности**<sup>3</sup>

Основным объектом преступления являются общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны конституцион-

---

<sup>1</sup> Долгова А. И. Избранные труды. С. 157.

<sup>2</sup> Там же. С. 156.

<sup>3</sup> Здесь и далее УК РФ по состоянию на 24.02.2021.

ного строя, политической системы и безопасности РФ. Дополнительным объектом выступают права и свободы, честь и достоинство человека и гражданина.

Диспозиция названной статьи является бланкетной, поэтому для уяснения смысла понятий необходимо обратиться к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 8 декабря 2020 г.)<sup>1</sup>.

Под публичными призывами в комментируемой статье следует понимать выраженные в любой форме (устной, письменной, с использованием технических средств, информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, включая сеть Интернет) обращения к другим лицам с целью побудить их к осуществлению экстремистской деятельности. При установлении направленности призывов необходимо учитывать положения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Вопрос о публичности призывов должен разрешаться судами с учетом места, способа, обстановки и других обстоятельств дела (обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, размещение обращения в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая сеть Интернет, например на сайтах, в блогах (личных электронных дневниках, размещенных в сети Интернет для всеобщего пользования) или на форумах, распространение обращений путем веерной рассылки электронных сообщений и т. п.). Формы, в которых осуществляются призывы, могут быть самыми разнообразными (устные, письменные, с помощью технических средств и т. п.), кроме призывов с использованием средств массовой информации. Призывы с использованием СМИ образуют квалифицированный состав этого преступления. Обязательным требованием к призывам является их публичность, которая предполагает, что призывы обращены к широкому кругу людей. Наиболее характерными примерами публичности являются вы-

---

<sup>1</sup> О противодействии экстремистской деятельности : Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

ступления на собраниях, митингах и других массовых мероприятиях, использование экстремистских лозунгов во время демонстраций, шествий, пикетирования и т. д. В каждом конкретном деле вопрос о публичности призывов решается с учетом всех обстоятельств дела, в том числе должно быть установлено, что публика воспринимала призывы.

Состав комментируемого преступления является формальным, т. е. преступление признается оконченным с момента публичного провозглашения (распространения) хотя бы одного обращения независимо от того, удалось побудить других граждан к осуществлению экстремистской деятельности или нет.

Изготовление, размножение или хранение материалов с целью последующего их использования для пропаганды экстремизма не влечет уголовной ответственности, т. к. стадия приготовления к данному преступлению в силу ч. 2 ст. 30 УК РФ ненаказуема (ввиду того, что оно принадлежит к преступлениям средней тяжести). По тому же основанию ненаказуема в уголовном порядке и подготовка совершения указанного преступления при отягчающих обстоятельствах (с использованием средств массовой информации).

Если публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности привели к вооруженному мятежу или массовым беспорядкам, то действия виновных следует квалифицировать по совокупности преступлений (со ст. 212, 279 УК РФ).

Следует разграничивать комментируемую статью и ст. 282 УК РФ. Так, комментируемой статьей предусмотрена ответственность лишь за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности. Тогда как публичное распространение информации, в которой обосновывается необходимость совершения противоправных действий в отношении лиц по признаку расы, национальности, религиозной принадлежности и т. д., либо информации, оправдывающей такую деятельность, следует квалифицировать по ст. 282 УК РФ при наличии иных признаков этого состава преступления.

Следует отличать высказывания, утверждающие необходимость совершения противоправных действий (ст. 282 УК РФ), и призывы к таким действиям (ст. 280 УК РФ). Призывы к совер-

шению экстремистской деятельности являются разновидностью действий, направленных на возбуждение ненависти. Например, если в сети Интернет размещен видеоролик, в котором доказываемся, что представители экваториальной расы повсеместно притесняют представителей европеоидной расы, избрали курс на ее искоренение и уничтожение, совершают особо тяжкие преступления исключительно по расовому признаку, то в этом случае имеются признаки преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ. Но если по результатам данного видеоролика делается вывод о необходимости сплотиться и убивать представителей экваториальной расы, то в данном случае наличествует ст. 280 УК РФ, которая в своей конструкции предусматривает и действия по ст. 282 УК РФ, следовательно, дополнительной квалификации не требует<sup>1</sup>.

Необходимо иметь в виду, что комментируемой статьей предусмотрена ответственность лишь за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности. Публичное распространение информации, в которой обосновывается необходимость совершения противоправных действий в отношении лиц по признаку расы, национальности, религиозной принадлежности и т. д., либо информации, оправдывающей такую деятельность, следует квалифицировать по ст. 282 УК РФ при наличии иных признаков этого состава преступления.

Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности в силу ч. 3 ст. 17 УК РФ подлежат квалификации не по комментируемой статье, а в зависимости от обстоятельств дела по ч. 1 или 2 ст. 205.2 УК РФ.

Ответственность за данное преступление несут физические, вменяемые лица, достигшие шестнадцати лет.

С субъективной стороны преступление совершается только с прямым умыслом. Лицо осознает характер и публичную направленность призывов и желает действовать таким образом. Мотивы виновного являются факультативным признаком, могут быть разнообразными (хулиганские, националистические, корыстные,

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

мечь и т. д.). Для правильного установления мотива преступления следует учитывать, в частности, длительность межличностных отношений подсудимого с потерпевшим, наличие с ним конфликтов, не связанных с национальными, религиозными, идеологическими, политическими взглядами, с принадлежностью к той или иной расе, социальной группе. Цель преступления – склонить граждан к осуществлению экстремистской деятельности.

Совершение преступления по заданию иностранных государств, иностранных организаций или их представителей следует квалифицировать по совокупности с государственной изменой в форме оказания помощи иностранному государству, иностранной организации в проведении враждебной деятельности, если эти действия совершает гражданин Российской Федерации.

Часть 2 комментируемой статьи предусматривает ответственность за публичные призывы к экстремизму, совершенные с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет.

В Российской Федерации запрещается распространение экстремистских материалов через СМИ и осуществление ими экстремистской деятельности. Законодательством РФ запрещается использование сетей связи общего пользования (в том числе сети Интернет) для публичных призывов к экстремистской деятельности. Заметим, что к материалам экстремистской направленности следует относить материалы, содержащие призывы к осуществлению экстремистской деятельности. Вместе с тем, исходя из положений норм закона, экстремистская деятельность предполагает совершение активных действий, целью которых является возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, подрыв безопасности РФ и др. (ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»). Поэтому сам по себе факт модерирования форума на сайте таким образом, что поступающие комментарии читателей помещаются без предварительной проверки содержащейся информации, закону не противоречит и не может быть расценен как экстремистская деятельность<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12 сент. 2006 г. № 51-Г06-21. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При совершении публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности путем массовой рассылки сообщений абонентам мобильной связи или с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, преступление следует считать оконченным с момента размещения обращений в указанных сетях общего пользования (например, на сайтах, форумах или в блогах), отправления сообщений другим лицам<sup>1</sup>.

**Статья 280.1 УК РФ. Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации**

Основным объектом данного преступления являются общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны конституционного строя, политической системы и безопасности РФ.

Объективная сторона выражается в форме действия – публичных призывов к осуществлению действий, которые направлены на нарушение территориальной целостности Российской Федерации и могут выражаться в агитации незаконного отделения определенной территории государства, призывах к ее захвату со стороны другого государства и т. д. Указанные действия с использованием средств массовой информации, электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет (ч. 2), образуют квалифицированный состав преступления.

Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.1 УК РФ), следует отличать от подстрекательства к преступлениям, посягающим на территориальную целостность государства (например, от подстрекательства определенного лица к вооруженному мятежу с целью нарушения территориальной целостности Российской Федерации). Публичные призывы, предусмотренные ст. 280.1 УК РФ, не должны

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

быть направлены на склонение определенных лиц к совершению конкретных уголовно наказуемых деяний<sup>1</sup>.

Преступление признается оконченным с момента публичного провозглашения (распространения) хотя бы одного обращения, независимо от достижения поставленных целей.

Ответственность за данное преступление несут физические, вменяемые лица, достигшие шестнадцати лет.

С субъективной стороны преступление совершается только с прямым умыслом.

### **Статья 282 УК РФ. Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства**

Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а равно на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии либо принадлежности к какой-либо социальной группе, влекут уголовную ответственность по ч. 1 ст. 282 УК РФ только в том случае, если они совершены публично или с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет (например, выступления на собраниях, митингах, распространение листовок, плакатов, размещение соответствующей информации в журналах, брошюрах, книгах, на сайтах, форумах или в блогах, массовая рассылка электронных сообщений и иные подобные действия, в том числе рассчитанные на последующее ознакомление других лиц с информацией).

Объективная сторона преступления выражается в форме действий, направленных: а) на возбуждение ненависти либо вражды; б) унижение достоинства человека (группы лиц) по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе.

Альтернативно указаны способ совершения действий (с использованием средств массовой информации) или обстановка их совершения (публичная). Указанные действия состоят в пуб-

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

личном распространении информации, выступлениях на собраниях, митингах, распространении листовок, плакатов, размещении соответствующей информации в журналах, брошюрах, книгах, в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, в том числе сети Интернет. В информации указывается на неполноценность или, наоборот, превосходство лиц, относящихся к определенной расе, национальности и т. д.; оправдываются геноцид, массовые репрессии, депортации, применение насилия, совершение иных противоправных действий в отношении представителей какой-либо нации, расы, конфессии и т. д. либо обосновывается их необходимость.

Под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии.

Обычная критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев не подпадает под действие ст. 282 УК РФ.

Предусмотренное ч. 1 ст. 282 УК РФ преступление считается оконченным с момента совершения хотя бы одного действия, направленного на возбуждение ненависти либо вражды, а равно на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам их принадлежности к определенным полу, расе, национальности, языку или в зависимости от происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе.

Субъект преступления – физическое вменяемое лицо, достигшее шестнадцати лет.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом с целью возбудить ненависть или вражду либо унижить достоинство человека (группы лиц) по указанным признакам. Высказывания или суждения, использующие факты межнациональных, межконфессиональных или иных социальных отношений в научных или политических дискуссиях и текстах, не преследу-



ющие указанные цели, не подпадают под действие ст. 282 УК РФ. При отсутствии направленности умысла действия по массовому распространению экстремистских материалов квалифицируются по ст. 20.29 КоАП РФ.

Вопрос о наличии в действиях лица, распространяющего материалы, включенные в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, признаков преступления или административного деликта решается в зависимости от направленности умысла лица<sup>1</sup>.

В случае если лицо распространяет экстремистские материалы, включенные в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, с целью возбудить ненависть либо вражду, а равно унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, содеянное им должно влечь уголовную ответственность по ст. 282 УК РФ.

Не является преступлением, предусмотренным ст. 282 УК РФ, высказывание суждений и умозаключений, использующих факты межнациональных, межконфессиональных или иных социальных отношений в научных или политических дискуссиях и текстах и не преследующих цели возбудить ненависть либо вражду, а равно унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе.

При решении вопроса о разграничении комментируемого состава преступления со смежными, предусмотренными п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ и др., следует иметь в виду, что насилие, применяемое при совершении преступления, предусмотренного комментируемой статьей, не только является выражением ненависти в отношении конкретного потерпевшего, но и направлено на достижение специальной цели – возбуждение ненависти или вражды в других людях

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

(о чем, например, может свидетельствовать применение в общественных местах в присутствии посторонних лиц насилия в отношении потерпевшего (потерпевших) по признаку принадлежности к определенной расе или национальности, сопровождаемое расистскими или националистическими высказываниями).

### **Статья 282.1 УК РФ. Организация экстремистского общества**

По своей юридической природе организация экстремистского сообщества является специальным случаем приготовления к преступлениям экстремистской направленности<sup>1</sup>.

Объектом преступления, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения в сфере реализации гражданами конституционного права на создание и деятельность общественных объединений, а также нормальное функционирование общественных и государственных институтов.

Объективная сторона преступления состоит в деятельности конкретных лиц по созданию экстремистского сообщества или руководство им (разработка устава, составление программы, организация ритуалов принятия клятвы, планирование, принятие решения, подготовка и проведение экстремистских акций и др.).

Экстремистское сообщество представляет устойчивую группу лиц, заранее объединившихся для подготовки или совершения одного или нескольких преступлений экстремистской направленности; такая группа характеризуется наличием в ее составе организатора (руководителя), стабильностью состава, согласованностью действий ее участников в целях реализации общих преступных намерений. При этом экстремистское сообщество может состоять из структурных подразделений (частей)<sup>2</sup>. Структурным подразделением (частью) экстремистского сообщества является функционально и (или) территориально обособленная группа, состоящая из двух или более лиц (включая руководителя этой группы), которая осуществляет преступную деятельность в рамках и в соответствии с целями экстре-

---

<sup>1</sup> Комментарий к УК РФ (постатейный) / под ред. Г. А. Есакова. С. 646.

<sup>2</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

мистского сообщества. Такие структурные подразделения (части) могут не только совершать отдельные преступления экстремистской направленности, но и выполнять иные задачи по обеспечению функционирования экстремистского сообщества (например, обеспечение сообщества оружием, иными предметами, используемыми в качестве оружия, производство листовок, литературы и других материалов экстремистского характера).

Объединение организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений экстремистского сообщества создается в целях разработки планов и (или) создания условий для совершения преступлений экстремистской направленности. Вопрос о признании зарегистрированного общественного объединения экстремистским решается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Уголовная ответственность по комментируемой статье за создание экстремистского сообщества, руководство им (его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями) или за участие в нем наступает в случаях, когда организаторы, руководители и участники этого сообщества объединены умыслом на подготовку либо совершение преступлений экстремистской направленности при осознании ими общих целей функционирования такого сообщества и своей принадлежности к нему.

Признаками экстремистского сообщества для подготовки или совершения экстремистской деятельности являются: его организованность, включающая в себя совокупность таких элементов, как наличие устава, руководителя (лидера) или руководящего ядра; сплоченность его участников вокруг руководителей; наличие определенной структуры (например, центра и региональных подразделений), символики, а также дисциплины, основанной на собственных нормах поведения, и системы мер воздействия за ее нарушение. Как правило, экстремистские организации существуют не обособленно, а образуют коалиции, создавая сообщество, объединенное вокруг единого центра на основе определенной идеологии. В качестве примера можно назвать создание группировок националистической или профашистской ориентации.

К экстремистским относятся некоторые религиозные объединения и тоталитарные секты, такие как «Аум Синрикё», «Белое Братство».

Вопрос о признании зарегистрированного общественного объединения экстремистским решается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Уголовная ответственность за создание экстремистского общества наступает с момента фактического образования указанного сообщества, т. е. с момента объединения нескольких лиц в целях подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности и осуществления умышленных действий, нацеленных на создание условий для совершения преступлений экстремистской направленности или свидетельствующих о готовности экстремистского сообщества реализовать свои преступные намерения независимо от того, совершили ли участники такого сообщества запланированное преступление экстремистской направленности.

О готовности экстремистского сообщества к совершению указанных преступлений может свидетельствовать, например, достижение договоренности о применении насилия в общественных местах в отношении лиц по признакам принадлежности (или непринадлежности) к определенным полу, расе, национальности, языковой, социальной группе, в зависимости от происхождения, отношения к религии.

Преступление в форме участия лица в экстремистском обществе считается оконченным с момента начала подготовки к совершению преступления экстремистской направленности или совершения хотя бы одного из указанных преступлений или иных конкретных действий по обеспечению деятельности экстремистского сообщества. Особенностью большинства экстремистских организаций является отсутствие сведений об их деятельности, закрытость информации о программных документах. Практика показывает, что экстремистские организации обычно не включают в свои уставы запрещенные Конституцией РФ и законами виды деятельности, однако занимаются ими. В соответствии с законом для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной

регистрации. При этом государственному федеральному органу исполнительной власти в области юстиции или его территориальному органу должны быть представлены соответствующие документы и достоверные сведения о целях и задачах общественного объединения, перечень которых установлен законом. Однако известны случаи, когда организации экстремистской направленности уклоняются от государственной регистрации, тем не менее осуществляют экстремистскую деятельность.

Из диспозиции комментируемой статьи следует, что субъектами преступлений, предусмотренных ч. 1, являются организаторы и руководители экстремистского сообщества. Имеются в виду лидеры экстремистских группировок, т. е. лица, входящие в состав их руководящих органов (в том числе единоличные руководители), уполномоченных определять политику, выражать точку зрения конкретного общественного объединения, принимать решения и организовывать их реализацию. Это создатели объединений, организаторы, руководители или иные представители частей или структурных подразделений экстремистского сообщества.

Под руководством экстремистским сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями в комментируемой статье следует понимать осуществление управленческих функций в отношении экстремистского сообщества, его части или структурных подразделений, а также отдельных его участников как при совершении конкретных преступлений экстремистской направленности, так и при обеспечении деятельности экстремистского сообщества. Такое руководство может выражаться, в частности, в разработке общих планов деятельности экстремистского сообщества, в подготовке к совершению конкретных преступлений экстремистской направленности, в совершении иных действий, направленных на достижение целей, поставленных экстремистским сообществом или входящими в его структуру подразделениями при их создании (например, в распределении ролей между членами сообщества, в организации материально-технического обеспечения, в разработке способов совершения преступлений, в при-

нятии мер безопасности в отношении членов экстремистского сообщества)<sup>1</sup>.

Под участием в экстремистском сообществе (ч. 2 комментируемой статьи) надлежит понимать вхождение в состав такого сообщества и участие в подготовке к совершению одного или нескольких преступлений экстремистской направленности и (или) непосредственное совершение указанных преступлений, а также выполнение лицом функциональных обязанностей по обеспечению деятельности такого сообщества (финансирование, снабжение информацией, ведение документации и т. п.).

При рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 1.1 ст. 282.1 либо ч. 1.1 ст. 282.2 УК РФ, под склонением, вербовкой или иным вовлечением лица в деятельность экстремистского сообщества или экстремистской организации следует понимать, в частности, умышленные действия, направленные на вовлечение определенного лица (группы лиц) в такую деятельность, например, путем уговоров, подкупа, угрозы, убеждения, просьб, предложений (в том числе совершенные посредством размещения материалов на различных носителях и распространения через информационно-телекоммуникационные сети), применения физического воздействия или посредством поиска лиц и вовлечения их в деятельность экстремистского сообщества или экстремистской организации.

Склонение, вербовку или иное вовлечение лица в деятельность экстремистского сообщества или экстремистской организации следует считать окончанным преступлением с момента совершения указанных действий независимо от того, приняло ли вовлекаемое лицо участие в деятельности соответствующего экстремистского объединения.

Преступление в форме участия лица в экстремистском сообществе считается окончанным с момента начала подготовки к совершению преступления экстремистской направленности или совершения хотя бы одного из указанных преступлений или иных конкретных действий по обеспечению деятельности экс-

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

тремистского сообщества. За совершение иных уголовно наказуемых деяний во время этих акций действия участников подлежат квалификации по совокупности преступлений.

Субъектами преступлений, предусмотренных комментируемой статьей, могут быть лица, достигшие шестнадцати лет. Лица в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, совершившие совместно с членами экстремистского сообщества конкретные преступления, подлежат уголовной ответственности лишь за те преступления, ответственность за которые наступает с четырнадцатилетнего возраста (ст. 20 УК РФ).

В качестве субъектов преступления, предусмотренного ч. 3 комментируемой статьи, могут рассматриваться должностные лица, а также иные лица, состоящие на государственной или муниципальной службе. К лицам, использующим свое служебное положение, относятся, в частности, должностные лица, обладающие признаками, предусмотренными примечанием 1 к ст. 285 УК РФ, государственные или муниципальные служащие, не являющиеся должностными лицами, а также иные лица, отвечающие требованиям, предусмотренным примечанием 1 к ст. 201 УК РФ.

Использование служебного положения выражается не только в умышленном использовании указанными выше лицами своих служебных полномочий, но и в оказании влияния исходя из значимости и авторитета занимаемой ими должности на других лиц в целях совершения ими действий, направленных, в частности, на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе<sup>1</sup>.

Преступления, предусмотренные комментируемой статьей, носят умышленный характер. Действия субъектов прямо направлены на подготовку или совершение преступлений экстремистской направленности по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной, религиозной или социальной ненависти или вражды.

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

В примечании к данной статье предусмотрено специальное основание освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших преступление по данной статье.

### **Статья 282.2 УК РФ. Организация деятельности экстремистской организации**

Объект преступления – отношения, возникающие в связи с нарушениями закрепленного в Конституции РФ и законах РФ запрета на осуществление экстремистской деятельности.

Объективная сторона преступления состоит в действиях по организации деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого имеется вступившее в законную силу решение суда о его ликвидации или о запрете его деятельности за экстремистскую направленность. Под организацией деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности (ч. 1 комментируемой статьи), следует понимать действия организационного характера, направленные на продолжение или возобновление противоправной деятельности запрещенной организации (например, созыв собраний, организация вербовки новых членов, шествий, использование банковских счетов, если это не связано с процедурой ликвидации).

Под участием в деятельности экстремистской организации (ч. 2 комментируемой статьи) понимается совершение лицом умышленных действий, направленных на осуществление целей экстремистской организации (проведение бесед в целях пропаганды деятельности запрещенной организации, вербовка новых участников, непосредственное участие в проводимых мероприятиях и т. п.).

При совершении организатором (руководителем) или участником экстремистской организации конкретного преступления его действия подлежат квалификации по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 1 или 2 комментируемой статьи и соответствующей статьей Особенной части УК РФ.

При решении вопроса о разграничении преступлений, предусмотренных комментируемой статьей, и административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.28 КоАП РФ, необ-



ходимо учитывать, что организация деятельности и участие в деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, влекут административную ответственность, а совершение указанных действий при наличии вступившего в законную силу решения о ликвидации или запрете деятельности общественного или религиозного объединения в связи с осуществлением им экстремистской деятельности влечет уголовную ответственность<sup>1</sup>.

Субъект преступления общий. Уголовная ответственность наступает при условии вменяемости физического лица и достижения им шестнадцати лет.

Субъективная сторона преступления характеризуется виной в форме прямого умысла. При этом организаторы и участники должны осознавать экстремистский характер своей деятельности, факт наличия судебного решения о запрете деятельности такой организации и стремиться действовать вопреки законному решению суда.

В примечании к данной статье предусмотрено специальное основание освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших преступление по данной статье.

### **Статья 282.3 УК РФ. Финансирование экстремистской деятельности**

Объектом преступления выступают отношения, возникающие в связи с нарушениями закрепленного в Конституции РФ и законах РФ запрета на финансирование экстремистской деятельности.

Предмет преступления – денежные средства либо иные финансовые инструменты (ценные бумаги, фьючерсы<sup>2</sup>, опционы<sup>3</sup> и др.), обеспечивающие получение денежных средств<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

<sup>2</sup> Фьючерс – ценная бумага в виде контракта на покупку-продажу определенного количества базового актива либо получения дохода в связи с изменением значения этого актива.

<sup>3</sup> Опцион – ценная бумага, подтверждающая право владельца на покупку-продажу определенного базисного актива (товара, другой ценной бумаги) по определенной цене в заранее согласованное время.

<sup>4</sup> Комментарий к УК РФ (постатейный) / под ред. Г. А. Есакова. С. 651.

В ст. 282.3 УК РФ предусмотрена ответственность за действия, состоящие в предоставлении или сборе средств либо оказании финансовых услуг для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений экстремистской направленности либо для обеспечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации.

Финансированием экстремистской деятельности следует признавать наряду с оказанием финансовых услуг предоставлением или сбором не только денежных средств (в наличной или безналичной форме), но и материальных средств (например, предметов обмундирования, экипировки, средств связи) с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений экстремистской направленности, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из этих преступлений, либо для обеспечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации (например, систематические отчисления или разовый взнос в общую кассу, приобретение недвижимости или оплата стоимости ее аренды, предоставление денежных средств, предназначенных для покупки должностных лиц)<sup>1</sup>.

Преступление окончено с момента совершения любого из указанных действий, относящихся к финансированию преступления экстремистской направленности, обеспечению деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации.

В случаях, когда наряду с финансированием преступлений экстремистской направленности виновное лицо оказывает иное содействие их совершению (помощь советами, указаниями, предоставлением информации, устранением препятствий и т. д.), его действия образуют совокупность преступлений, предусмотренных ст. 282.3 и соответствующей статьей Особенной части УК РФ со ссылкой на ч. 5 ст. 33 УК РФ.

---

<sup>1</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 20 сент. 2018 г.) // Рос. газета. 2011. № 142.

Уголовная ответственность наступает при условии вменяемости физического лица и достижения им шестнадцати лет.

В качестве субъектов преступления, предусмотренного ч. 2 комментируемой статьи, могут рассматриваться лица, использующие свое служебное положение.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом. Лицо заведомо осознает, что средства предназначены для финансирования организации, подготовки к совершению преступления или преступлений экстремистской направленности либо для обеспечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации.

В примечании к данной статье предусмотрено специальное основание освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших преступление по данной статье.

### **Статья 357 УК РФ. Геноцид**

Основной объект преступления – общественные отношения, обеспечивающие безопасные условия существования жизни и здоровья национальных, этнических, расовых и религиозных групп. Дополнительный объект – жизнь и здоровье людей определенных законом групп (в целом), права и свобода человека.

Под национальной группой людей понимается исторически сложившаяся группа, принадлежащая к определенной нации, которая характеризуется общей территорией, общностью языка, экономики, национального характера, культуры, обычаев, традиций, иных признаков, отличающих ее от других групп.

Под этнической группой (этносом) понимается исторически сложившийся вид устойчивой социальной группы людей, состоящей из людей определенного племени, народа, народности, нации, которая характеризуется компактным расселением на определенной территории, особенностями языка, религии, культуры, быта, обычаев, традиций<sup>1</sup>.

Под расовой группой понимается исторически сложившаяся группа людей, объединенная наследственными биологическими внешними физическими признаками, отличающими ее от дру-

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь [А. В. Малько и др.] ; под. ред. А. В. Малько. М., 2009. 702 с.

гих групп (цвет кожи, волос, глаз, форма лица, пропорции и строение носа, губ, головы, тела, рост и другие особенности).

Под религиозной группой понимается определенная группа людей, исповедующая какую-либо общую религию, которая, как правило, отличается от доминирующей, господствующей, официальной религии большинства населения той территории, где эта группа проживает.

Объективная сторона преступления характеризуется указанными в законе действиями, направленными на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы людей: 1) убийство членов этой группы; 2) причинение тяжкого вреда их здоровью; 3) насильственное воспрепятствование деторождению; 4) принудительная передача детей; 5) насильственное переселение; 6) иное создание жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов этой группы.

Убийство как способ совершения геноцида представляет собой умышленное лишение жизни членов определенной национальной, этнической, расовой или религиозной группы с целью полного или частичного уничтожения такой группы. Этой целью геноцид отличается от убийства как самостоятельного преступления. Дополнительной квалификации действий по ст. 105 УК РФ не требуется.

Аналогично рассматривается как способ совершения геноцида и причинение тяжкого вреда здоровью. Насильственное воспрепятствование деторождению при геноциде может заключаться в различных насильственных действиях в отношении национальной, этнической, расовой или религиозной группы, направленных на недопущение или ограничение рождения детей (кастрация, стерилизация, запрещение беременности, прерывание беременности, запрещение иметь детей или ограничение в количестве детей и т. д.).

Принудительная передача детей при геноциде может заключаться в различных насильственных действиях в отношении национальной, этнической, расовой или религиозной группы, направленных на насильственное изъятие детей у родителей или других лиц, осуществляющих опеку, и передачу изъятых детей

другим посторонним лицам, организациям, насильственное перемещение, переселение детей с места жительства в другие места, в том числе отдача в рабство. Принудительные формы передачи детей в законе не установлены, такими могут быть дарение, продажа, мена, другие возмездные или безвозмездные сделки. Дополнительной квалификации по ст. 126, 127.1, 127.2 УК РФ не требуется.

Насильственное переселение национальной, этнической, расовой или религиозной группы может заключаться в принудительном переселении, перемещении членов группы из мест постоянного проживания в другое место проживания, на другую территорию, в том числе и за границу.

Иное создание жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов национальной, этнической, расовой или религиозной группы, при геноциде может заключаться в различных способах, направленных на их полное или частичное уничтожение: заражение радиоактивными, химическими, биологическими, токсичными материалами местности, природной среды обитания таких групп, в связи с чем члены этих групп не могут там жить или будут проживать с опасностью для жизни и здоровья; неоказание гуманитарной помощи; непроведение восстановительных работ при чрезвычайных обстоятельствах, стихийных бедствиях, что ведет к голоду, распространению болезней, вымиранию групп в связи с отсутствием объектов жизнеобеспечения и т. п.

Геноцид признается оконченным преступлением с момента совершения хотя бы одного из указанных действий, направленных на полное или частичное уничтожение группы людей, вне зависимости от наступления последствий<sup>1</sup>.

Субъект преступления – вменяемое физическое лицо, достигшее шестнадцати лет. Согласно ст. 4 Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него<sup>2</sup> 1948 г.

---

<sup>1</sup> Комментарий к УК РФ (постатейный) / под ред. Г. А. Есакова. С. 793.

<sup>2</sup> Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него [Электронный ресурс]. Принята резолюцией 260 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 дек. 1948 г. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/genocide.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml) (дата обращения: 21.20.2021).

лица, совершившие геноцид, подлежат наказанию независимо от того, являются ли они ответственными по конституции правителями, должностными или частными лицами.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом, специальной целью – полным или частичным уничтожением национальной, этнической, расовой или религиозной группы.

### **§ 3. УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРИЗНАКОВ СОСТАВА ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ**

#### **Статья 205 УК РФ. Террористический акт**

Объектом данного преступления является общественная безопасность. Терроризм тесно связан с посягательствами на жизнь и здоровье известных государственных, политических, религиозных, профсоюзных и иных общественных деятелей, убийствами неформальных лидеров различных организаций и объединений, публичными издевательствами над гражданами, бессмысленным уничтожением имущества. Акты терроризма рассчитаны на формирование у населения страха, незащищенности, растерянности, неуверенности в безопасности – личной и своих близких, на понуждение органов власти к принятию ими определенных решений и распоряжений либо отказа от них, создание обстановки хаоса и пр.<sup>1</sup>

Дополнительным объектом террористического акта могут быть жизнь и здоровье людей, гарантированные законом права и свободы, собственность.

В зависимости от особенностей содержания объективной и субъективной стороны предусмотренного ст. 205 УК РФ преступления его можно условно разделить на два равнозначных по возможному уголовно-правовому последствию вида:

1. Террористический акт в форме действия, создающий опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных

---

<sup>1</sup> Уголовное право РФ. Особенная часть : учебник / под ред. д. ю. н., проф. А. И. Марцева. С. 264.

последствий, совершаемый в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений.

2. Террористический акт в форме угрозы совершения выше-названных действий.

В этой связи террористический акт относится к составам реальной опасности и признается оконченным преступлением с момента совершения перечисленных действий независимо от того, наступили ли фактически общественно опасные последствия, угроза которых была создана.

Угроза совершения взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий (ч. 1 ст. 205 УК РФ), может быть выражена различными способами (например, устное высказывание, публикация в печати, распространение с использованием радио, телевидения или иных средств массовой информации, а также информационно-телекоммуникационных сетей)<sup>1</sup>.

Предусмотренное ч. 1 ст. 205 УК РФ преступление, совершенное лицом путем взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, считается оконченным с момента совершения указанных действий.

Субъект террористического акта – вменяемое лицо, достигшее к моменту его совершения четырнадцати лет.

Лицо, участвовавшее в подготовке террористического акта, освобождается от уголовной ответственности за его совершение при наличии одновременно следующих двух условий:

- если оно своевременно предупредило органы власти;
- если оно таким предупреждением или иным способом способствовало предотвращению осуществления террористического акта.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 205 УК РФ, характеризуется умышленной формой вины и специальными целями:

- дестабилизацией деятельности органов власти или международных организаций либо воздействием на принятие ими решений;
- воздействием на принятие решений органами власти или международными организациями.

На основании Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму» из п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ исключены слова «либо захватом заложника». При этом в ст. 205, 206 и 281 УК РФ введен особо квалифицирующий признак «умышленное причинение смерти человеку». На наш взгляд, позиция законодателя в данном вопросе ошибочна, о чем мы писали еще в 2009 г.<sup>1</sup>

Во-первых, нарушается сложившаяся система состава квалифицированного убийства, знающего такую форму, как убийство, сопряженное с другими составами.

Во-вторых, в Уголовном кодексе теперь одновременно существуют два разных алгоритма при квалификации однотипных действий. Так, для убийства, сопряженного с похищением человека, действия виновного будут квалифицироваться по совокупности ст. 126 и ст. 105 УК РФ. В то же время убийство, сопряженное с захватом заложника, будет квалифицироваться только по ст. 206 УК РФ.

В-третьих, нарушается принцип справедливости, т. к. наказание и иные меры уголовно-правового характера не будут соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Вменение одной санкции преступнику всегда выгоднее, чем вменение совокупности деяний.

В-четвертых, объективно смягчается уголовная ответственность по ст. 206 УК РФ, т. к. в квалифицированном составе

---

<sup>1</sup> Шумихин В. Г., Буркина О. А., Котельникова Е. А. Квалификация насильственных посягательств на жизнь, здоровье и свободы человека : учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. Пермь, 2012. С. 59.



ст. 105 УК РФ предусмотрено наказание вплоть до смертной казни, в рамках п. «б» ч. 3 ст. 205 предусмотрено максимальное наказание «пожизненное лишение свободы»<sup>1</sup>.

Этой же позиции придерживается и С. М. Кочои, который указывает, что «наибольшие споры вызывает “изобретение” признака, предусмотренного п. “б” ч. 3 ст. 205 УК РФ. По сути, в ч. 3 ст. 205 УК РФ произошло объединение двух самостоятельных преступлений (убийства и теракта) в одно преступление. Объединение, фактически приведшее к поглощению убийства терактом, получило подтверждение со стороны высшей судебной инстанции. Полагаем, что такое поглощение не отражает действительную степень общественной опасности содеянного виновным, несмотря на всю строгость санкции, предусмотренной ч. 3 ст. 205 УК РФ. Квалификация совершенных преступлений по совокупности нам представляется наиболее правильным в таком случае решением»<sup>2</sup>.

#### **Статья 205.1 УК РФ. Содействие террористической деятельности**

Объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 и ч. 1.1. ст. 205.1 УК РФ, заключается в следующих деяниях:

– склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205.2, ч. 1 и 2 ст. 206, ст. 208, ч. 1–3 ст. 211, ст. 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений;

– склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.3, 205.4, 205.5, ч. 3 и 4 ст. 206, ч. 4 ст. 211 УК РФ, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений, а равно финансирование терроризма.

Под склонением, вербовкой или иным вовлечением определенного лица (группы лиц) в совершение хотя бы одного из преступлений, перечисленных в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ, следует по-

---

<sup>1</sup> Шумихин В. Г., Буркина О. А., Котельникова Е. А. Квалификация насильственных посягательств на жизнь, здоровье и свободы человека. С. 60.

<sup>2</sup> Кочои С. М. Антиэкстремистские нормы: правовое обоснование противодействия терроризму. С. 56–57.

нимать, в частности, умышленные действия, направленные на вовлечение определенного лица (группы лиц) в совершение одного или нескольких указанных преступлений, например, путем уговоров, подкупа, угрозы, убеждения, просьб, предложений (в том числе совершенные посредством размещения материалов на различных носителях и распространения через информационно-телекоммуникационные сети), применения физического воздействия или посредством поиска лиц и вовлечения их в совершение хотя бы одного из указанных преступлений<sup>1</sup>.

Склонение, вербовку или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, перечисленных в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ, следует считать окончанным преступлением с момента совершения указанных действий независимо от того, совершило ли вовлекаемое лицо соответствующее преступление террористической направленности.

Под вооружением в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ понимается снабжение лиц, участвующих в террористической деятельности, оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами и взрывными устройствами, радиоактивными веществами, ядерными материалами, боевой техникой и т. п. в целях совершения хотя бы одного из преступлений, перечисленных в этой статье.

Подготовка лиц в целях совершения преступлений, указанных в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ, заключается в обучении правилам обращения с оружием, боеприпасами, взрывными устройствами, радиоактивными веществами, ядерными материалами, боевой техникой, средствами связи, правилам ведения боевых действий, а также в проведении соответствующих инструктажей, тренировок, стрельб, учений и т. п.

Финансированием терроризма следует признавать, наряду с оказанием финансовых услуг, предоставление или сбор не только денежных средств (в наличной или безналичной форме), но и материальных средств (например, предметов обмундирования, экипировки, средств связи, лекарственных препаратов, жилых либо нежилых помещений, транспортных средств) с осознанием того,

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из этих преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений (например, систематические отчисления или разовый взнос в общую кассу, приобретение недвижимости или оплата стоимости ее аренды, предоставление денежных средств, предназначенных для подкупа должностных лиц).

Преступление, предусмотренное ст. 205.1 УК РФ содержит формальный состав и считается оконченным с момента совершения перечисленного в нем деяния независимо от наступивших последствий.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 205.1 УК РФ (за исключением ч. 2), – общий.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом и наличием цели – совершения преступлений террористического характера.

В п. 2 примечания к данной статье предусмотрено специальное основание освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших преступление по данной статье.

**Статья 205.2 УК РФ. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма**

Объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205.2 УК РФ, заключается в совершении любого из следующих деяний:

- публичные призывы к осуществлению террористической деятельности;
- публичное оправдание терроризма;
- пропаганда терроризма.

Под публичными призывами к осуществлению террористической деятельности в ст. 205.2 УК РФ следует понимать выра-

женные в любой форме (например, в устной, письменной, с использованием технических средств) обращения к другим лицам с целью побудить их к осуществлению террористической деятельности, т. е. к совершению преступлений, предусмотренных ст. 205–206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360, 361 УК РФ<sup>1</sup>.

Согласно примечанию 1 к ст. 205.2 УК РФ, публичное оправдание терроризма выражается в публичном заявлении о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании.

При этом под идеологией и практикой терроризма понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных, насильственных действий (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Вопрос о публичности призывов к осуществлению террористической деятельности или оправдания терроризма (ст. 205.2 УК РФ) должен разрешаться судами с учетом места, способа, обстановки и других обстоятельств дела (например, обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, распространение обращений путем массовой рассылки сообщений абонентам мобильной связи и т. п.).

Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности (ч. 1 ст. 205.2 УК РФ) следует считать оконченным преступлением с момента публичного провозглашения (распространения) хотя бы одного обращения независимо от того, удалось побудить других граждан к осуществлению террористической деятельности или нет.

Публичное оправдание терроризма образует состав оконченного преступления с момента публичного выступления лица, в котором оно заявляет о признании идеологии и практики терроризма правильными и заслуживающими поддержки и подражания.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 205.2 УК РФ, – общий: физическое и вменяемое лицо, достигшее шестнадцати лет.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

### **Статья 205.3 УК РФ. Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности**

Объективная сторона рассматриваемого преступления состоит в прохождении лицом обучения, заведомо для обучающегося проводимого в целях осуществления террористической деятельности либо совершения одного из преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, в том числе приобретение знаний, практических умений и навыков в ходе занятий по физической и психологической подготовке, при изучении способов совершения указанных преступлений, правил обращения с оружием, взрывными устройствами, взрывчатыми, отравляющими, а также иными веществами и предметами, представляющими опасность для окружающих.

Понятие террористической деятельности раскрывает федеральный закон. Так, террористическая деятельность – это деятельность, включающая в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О противодействии терроризму : Федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

Обучение может включать в себя приобретение необходимых знаний, практических умений и навыков в ходе занятий по физической и психологической подготовке, при изучении способов совершения указанных преступлений, правил обращения с оружием, взрывными устройствами, взрывчатыми, отравляющими, а также иными веществами и предметами, представляющими опасность для окружающих. Прохождение обучения может состоять и в иных действиях виновного, непосредственно связанных с его подготовкой к осуществлению террористической деятельности.

Преступление окончено с момента начала выполнения действий, направленных на приобретение соответствующих знаний, умений и навыков для последующего осуществления террористической деятельности либо совершения хотя бы одного из указанных преступлений террористической направленности, вне зависимости от того, приобрело лицо необходимые знания, умения и навыки или нет.

Если наряду с прохождением обучения лицо совершает иные действия, направленные на создание условий для осуществления конкретного тяжкого или особо тяжкого преступления террористической либо иной направленности, то указанные действия дополнительно квалифицируются как приготовление к данному преступлению<sup>1</sup>.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 205.3 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Лицо, совершившее преступление, предусмотренное указанной статьей, освобождается от уголовной ответственности, если:

– оно сообщило органам власти о прохождении обучения, заведомо для обучающегося проводимого в целях осуществления террористической деятельности либо совершения одного из преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ,

– оно способствовало раскрытию совершенного преступления или выявлению других лиц, прошедших такое обучение,

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

осуществлявших, организовавших или финансировавших такое обучение, а также мест его проведения,

– в его действиях не содержится иного состава преступления.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом и специальной целью – осуществлением террористической деятельности либо совершением одного из преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ.

#### **Статья 205.4 УК РФ. Организация террористического сообщества и участие в нем**

Объективная сторона рассматриваемого преступления состоит в создании террористического сообщества, т. е. устойчивой группы лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма, а равно руководство таким террористическим сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями.

В соответствии с ч. 1 ст. 205.4 УК РФ террористическое сообщество представляет собой устойчивую группу лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, или иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма<sup>1</sup>.

Для признания организованной группы террористическим сообществом не требуется предварительного судебного решения о ликвидации организации в связи с осуществлением террористической деятельности.

Преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 205.4 УК РФ, окончено с момента фактического образования террористического сообщества, т. е. с момента объединения двух или более лиц в

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

устойчивую группу в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, или иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма.

На наличие такой цели может указывать, в частности, совершение лицами умышленных действий, направленных на создание условий для осуществления террористической деятельности либо указанных преступлений или свидетельствующих о готовности террористического сообщества реализовать свои преступные намерения, независимо от того, совершили ли участники сообщества запланированное преступление. О готовности террористического сообщества к осуществлению террористической деятельности или совершению указанных преступлений может свидетельствовать, например, достижение договоренности между его участниками о содействии террористической деятельности, публичном оправдании терроризма и т. д.

Под руководством террористическим сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями следует понимать осуществление управленческих функций в отношении такого сообщества, его части или структурных подразделений, а также отдельных его участников как при совершении конкретных преступлений террористической направленности, так и при обеспечении деятельности сообщества.

Такое руководство может выражаться, в частности, в разработке общих планов деятельности террористического сообщества, в подготовке к совершению конкретных преступлений террористической направленности, в совершении иных действий, направленных на достижение целей, поставленных перед террористическим сообществом или входящими в его структуру подразделениями при их создании (например, в распределении ролей между членами сообщества, в организации материально-технического обеспечения, в разработке способов совершения преступлений, в принятии мер безопасности в отношении членов террористического сообщества).



Под участием в террористическом сообществе надлежит понимать вхождение лица в состав такого сообщества с намерением участвовать в осуществлении террористической деятельности либо в подготовке или совершении одного либо нескольких преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма, участие в подготовке к совершению указанных преступлений или в совершении таких преступлений, а также выполнение лицом функциональных обязанностей по обеспечению деятельности такого сообщества (снабжение информацией, ведение документации и т. п.).

Преступление в форме участия лица в террористическом сообществе считается оконченным с момента вхождения в состав такого сообщества с намерением участвовать в осуществлении террористической деятельности либо в подготовке или совершении одного либо нескольких преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма.

При совершении участником террористического сообщества конкретного преступления его действия следует квалифицировать по совокупности преступлений.

Субъект преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 205.4 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее шестнадцати лет; субъект преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 205.4 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Лицо, добровольно прекратившее участие в террористическом сообществе и сообщившее о его существовании, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления. Не может признаваться добровольным прекращение участия в террористическом сообществе в момент или после задержания лица либо в момент или после начала производства в отношении его и заведомо для него следственных либо иных процессуальных действий.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом и специальной целью – осуществлением террористической деятельности.

## **Статья 205.5 УК РФ. Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации**

Объективная сторона рассматриваемого преступления заключается в организации и участии в деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической.

На основании ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму» федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности ведет единый федеральный список организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими организациями, перечень которых подлежит официальному опубликованию<sup>1</sup>.

Лицо может быть привлечено к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 205.5 УК РФ, если они совершены после официального опубликования сведений о признании соответствующей организации террористической и запрете ее деятельности на территории Российской Федерации по решению суда<sup>2</sup>.

Преступление, предусмотренное ст. 205.5 УК РФ, признается оконченным с момента совершения перечисленных деяний, независимо от наступивших последствий.

Субъект преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 205.5 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее шестнадцати лет; субъект преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, и добровольно прекратившее участие в деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления. Не может призна-

---

<sup>1</sup> О противодействии терроризму : Федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

ваться добровольным прекращение участия в деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, в момент или после задержания лица либо в момент или после начала производства в отношении его и заведомо для него следственных либо иных процессуальных действий.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом.

### **Статья 205.6 УК РФ. Несообщение о преступлении**

Объективная сторона рассматриваемого преступления состоит в несообщении в органы власти, уполномоченные рассматривать сообщения о преступлении, о лице (лицах), которое по достоверно известным сведениям готовит, совершает или совершило хотя бы одно из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ.

Несообщение представляет собой умолчание о факте при наличии реальной возможности выполнить моральный долг лица. При этом лицу должно быть заведомо известно о приготовлении, покушении или совершении другим лицом одного из указанных в диспозиции преступлений. То, было ли несообщение заранее обещано или нет, не имеет значения для привлечения к уголовной ответственности<sup>1</sup>.

Органы власти, уполномоченные рассматривать сообщения о преступлениях, – это правоохранительные органы (МВД, ФСБ, Следственный комитет и др.). Форма сообщения (устно или письменно) в указанные органы о лице, совершающем или совершившем преступление, значения для квалификации по ст. 205.6 УК РФ не имеет<sup>2</sup>.

Согласимся с точкой зрения Н. М. Чудина и П. А. Коржа в том, что целесообразнее было бы указать в гипотезе состава особо тяжкие преступления (или тяжкие и особо тяжкие) по аналогии со ст. 316 УК РФ. Или же в самом названии статьи указать «Несообщение о террористическом преступлении», т. к.

---

<sup>1</sup> Комментарий к УК РФ (постатейный) / под ред. Г. А. Есакова. С. 460.

<sup>2</sup> Кочои С. М. Антиэкстремистские нормы: правовое обоснование противодействия терроризму. С. 145.

в нынешнем варианте название состава сильно расширено относительно его содержания<sup>1</sup>.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 205.6 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Лицо не подлежит уголовной ответственности за несообщение о подготовке или совершении преступления его супругом или близким родственником.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины, в виде прямого умысла.

### **Статья 208 УК РФ. Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем**

С точки зрения объективной стороны статья предусматривает два состава преступления. Состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 208 УК РФ, характеризуется альтернативно предусмотренными действиями:

– создание вооруженного формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом,

– руководство вооруженным формированием (объединением, отрядом, дружиной или иной группой), не предусмотренным федеральным законом,

– финансирование вооруженного формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом.

Состав преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 208 УК РФ, характеризуется: участием в вооруженном формировании, не предусмотренном федеральным законом, а также участием на территории иностранного государства в вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам РФ.

Под незаконным вооруженным формированием в ст. 208 УК РФ следует понимать не предусмотренные федеральным законом объединение, отряд, дружину или иную вооруженную группу, созданные для реализации определенных целей (например, для совершения террористических актов, насильственного

---

<sup>1</sup> Чудин Н. М., Корж П. А. Криминология. Экстремизм и терроризм. С. 95.

изменения основ конституционного строя или нарушения территориальной целостности Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Вооруженность как обязательный признак незаконного формирования предполагает наличие у его участников любого вида огнестрельного или иного оружия, боеприпасов и взрывных устройств, в том числе кустарного производства, а также боевой техники. При этом незаконные приобретение, хранение, использование, передача ядерных материалов и радиоактивных веществ, приобретение, передача, хранение, перевозка, ношение или изготовление огнестрельного оружия и его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств квалифицируются соответственно по ст. 220, 221, 222, 222.1, 223, 223.1 или 226 УК РФ.

Создание незаконного вооруженного формирования (ч. 1 ст. 208 УК РФ) считается оконченным преступлением с момента фактического образования формирования, т. е. с момента объединения нескольких лиц в группу и приобретения хотя бы некоторыми из них оружия, боеприпасов, взрывных устройств, боевой техники.

Руководство незаконным вооруженным формированием (ст. 208 УК РФ) заключается в осуществлении управленческих функций в отношении объединения, отряда, дружины или иной группы, а также в отношении отдельных его участников в целях обеспечения деятельности незаконного вооруженного формирования. Такое руководство может выражаться, в частности, в утверждении общих планов деятельности незаконного вооруженного формирования, в совершении иных действий, направленных на достижение целей, поставленных таким формированием (например, в распределении функций между членами незаконного вооруженного формирования, в организации материально-технического обеспечения, в принятии мер безопасности в отношении членов такого формирования).

Под финансированием незаконного вооруженного формирования (ч. 1 ст. 208 УК РФ) следует понимать предоставление

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февр. 2012 г. № 1 (ред. от 3 нояб. 2016 г.) // Рос. газета. 2012. № 35.

или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для обеспечения деятельности объединения, отряда, дружины или иной группы.

В тех случаях, когда лицо содействует террористической деятельности путем финансирования незаконного вооруженного формирования, его действия охватываются ч. 1 ст. 208 УК РФ, и дополнительной квалификации по ч. 1 ст. 205.1 УК РФ как финансирования терроризма не требуется.

Под участием в незаконном вооруженном формировании надлежит понимать вхождение в состав такого формирования (например, принятие присяги, дача подписки или устного согласия, получение формы, оружия), выполнение лицом функциональных обязанностей по обеспечению деятельности такого формирования (обучение его участников; строительство временного жилья, различных сооружений и заграждений; приготовление пищи; ведение подсобного хозяйства в местах расположения незаконного вооруженного формирования и т. п.).

Преступление в форме участия лица в незаконном вооруженном формировании считается оконченным с момента совершения конкретных действий по обеспечению деятельности незаконного вооруженного формирования.

При совершении участником незаконного вооруженного формирования конкретного преступления его действия должны квалифицироваться по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 208 УК РФ и соответствующей статьей (например, ст. 205, 205.1, 205.2 или 206 УК РФ).

Если отдельные члены незаконных вооруженных формирований объединились в устойчивую вооруженную группу (банду) в целях нападения на граждан или организации либо в террористическое сообщество, руководят такой группой (бандой) или террористическим сообществом, а также участвуют в совершаемых ими нападениях или преступлениях террористической направленности, содеянное подлежит квалификации по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 208 и 209 или 205.4 УК РФ.

Добровольность прекращения участия в незаконном вооруженном формировании (примечание к ст. 208 УК РФ) заключа-

ется в прекращении участия в этом формировании по собственной воле лица при наличии у него объективной возможности продолжать такое участие.

Под лицами, сдавшими оружие, следует понимать участников незаконных вооруженных формирований, которые сдали органам власти имеющееся у них оружие либо указали места его хранения.

Участник незаконного вооруженного формирования, в силу возложенных на него обязанностей не обладающий оружием, может быть освобожден от уголовной ответственности на том основании, что он добровольно прекратил участие в незаконном вооруженном формировании и сообщил об этом органам власти.

Субъект преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 208 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее шестнадцати лет; субъект преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 208 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины, в виде прямого умысла.

#### **Статья 211 УК РФ. Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ч. 4 ст. 211 УК РФ)**

Объектом преступления является общественная безопасность. Дополнительным объектом могут выступать жизнь, здоровье, а также собственность.

Предметом преступления являются суда воздушного транспорта (ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации), суда водного транспорта (ст. 7 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и иные законы), железнодорожный подвижной состав (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 24 декабря 2002 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»).

Основу объективной стороны преступления образуют два типа альтернативных действий:

– угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, сопряженный с совершением террористического акта либо иным осуществлением террористической деятельности;

– захват такого судна или состава, сопряженный с совершением террористического акта либо иным осуществлением террористической деятельности.

Угон представляет собой противоправное перемещение судна или железнодорожного подвижного состава в необходимом для угонщика направлении. Угон признается оконченным с момента фактического перемещения судна или железнодорожного подвижного состава к требуемому пункту.

Преступление, предусмотренное ч. 4 ст. 211 УК РФ, имеет формальный состав и признается оконченным в момент угона судна либо подвижного состава или в момент захвата с целью их угона, сопряженных с совершением террористического акта либо иным осуществлением террористической деятельности.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 211 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины, в виде прямого умысла. Обязательно наличие цели – угон судна или железнодорожного подвижного состава.

### **Статья 277 УК РФ. Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля**

Основным объектом данного преступления служит провозглашенная в Конституции РФ свобода политической и общественной ориентации человека, а дополнительным – жизнь человека.

Потерпевшим от данного посягательства может быть только государственный или общественный деятель.

Государственный деятель – это руководитель или лицо, представляющее орган государственной власти.

Общественный деятель – это руководитель или активный член (участник) политической партии, некоммерческой общественной организации, профсоюзов, деятельность которого оказывает влияние на политику государства.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 277 УК РФ, выражается в посягательстве на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенном в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность.



Посягательство на жизнь означает совершение деяний, непосредственно направленных на убийство государственного либо общественного деятеля, независимо от того, увенчались они успехом или нет.

Здесь законодатель, с учетом исключительной опасности действий виновных, момент окончания преступления перенес на стадию покушения. Фактическое наступление смерти или покушение на жизнь указанных лиц охватываются признаками данного состава преступления и не требуют дополнительной квалификации по статьям за убийство (ст. 105 УК РФ) или умышленное причинение вреда здоровью (ст. 111, 112 УК РФ).

Объективно фактическими последствиями посягательства могут быть: наступление смерти, причинение вреда здоровью различной тяжести. Возможно и полное отсутствие вреда здоровью, когда покушение не реализовалось в указанных последствиях. Не влияя на квалификацию, наличие или отсутствие вредных последствий учитывается при оценке степени вины субъекта и вынесении ему меры наказания.

Если в процессе совершения рассматриваемого состава преступления было использовано незаконно приобретенное либо хранящееся оружие, взрывчатые вещества или взрывное устройства, то действия виновного подлежат квалификации по совокупности со ст. 222 УК РФ.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 277 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцатилетнего возраста.

Субъективная сторона – прямой умысел. Обязательным признаком является цель – прекращение государственной или иной политической деятельности потерпевшего, либо мотив – месть за такую деятельность.

**Статья 360 УК РФ. Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой**

Объектом рассматриваемого преступления является мирное существование государств, а именно безопасность человечества.

Безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Имеется в виду состояние защищенности не-

определенного круга лиц от любых угроз, посягающих на их жизненно важные интересы.

Потерпевшим может быть признан пользующийся международной защитой:

- представитель иностранного государства,
- сотрудник международной организации.

Понятие лица, пользующегося международной защитой, содержится в Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, от 14 декабря 1973 г.<sup>1</sup>

Сотрудник международной организации, пользующийся международной защитой, – это Генеральный секретарь и некоторые другие сотрудники ООН, специализированных учреждений ООН, Совета Европы, Евразийского экономического сообщества, Шанхайской организации сотрудничества и др.

Предметом преступления являются служебные или жилые помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой.

Объективная сторона характеризуется нападением на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные или жилые помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой.

Преступление, предусмотренное ст. 360 УК РФ, имеет формальный состав и считается оконченным с момента совершения нападения безотносительно к наступившим последствиям.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 360 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Субъективная сторона – прямой умысел. В ч. 2 ст. 360 УК РФ содержится обязательный признак преступления – цель – или провокация войны, или осложнение международных отношений.

---

<sup>1</sup> Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов. Заключена в г. Нью-Йорке 14 дек. 1973 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII. М., 1979. С. 90–94.

## **Статья 361 УК РФ. Акт международного терроризма**

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 361 УК РФ, характеризуется двумя следующими альтернативными действиями:

– совершение вне пределов территории Российской Федерации взрыва, поджога или иных действий, подвергающих опасности жизнь, здоровье, свободу или неприкосновенность граждан Российской Федерации, в целях нарушения мирного сосуществования государств и народов либо направленных против интересов Российской Федерации,

– угроза совершения указанных действий.

Конструктивным признаком выступает место совершения преступления – вне пределов территории РФ.

Субъект преступления, предусмотренный ст. 361 УК РФ, – физическое и вменяемое лицо, достигшее четырнадцати лет.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного в ч. 1 ст. 361 УК РФ характеризуется виной в форме умысла и специальной целью нарушения мирного сосуществования государств и народов. Соответственно, террористические посягательства – это всегда преступления, которые ничем нельзя оправдывать. Данное положение неоднократно подчеркивается и в международных документах.

Современный терроризм является международной организацией, поэтому в борьбе с ним необходимо участие всего международного сообщества. В этой борьбе недопустима политика «двойных стандартов», а также поддержка террористов отдельными государствами в своих корыстных или политических целях.

Правовая основа борьбы с экстремизмом и терроризмом нуждается в системном совершенствовании с учетом документов ООН и криминальных реалий. Особого внимания требуют вопросы устранения расхождений в формулировках норм различных законов, в том числе Общей и Особенной частей Уголовного кодекса Российской Федерации, а также гармонизации норм уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права.

## ГЛАВА 5

# УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Уверенное, стабильное и поступательное развитие общества и государства невозможно в условиях, когда существуют реальные или потенциальные угрозы базовым ценностям (духовным, социальным, политическим, экономическим и пр.), вызываемые внешними, внутренними или трансграничными факторами.

Проблема безопасности всегда привлекала внимание ученых и практиков, известных политиков и государственных деятелей, поскольку безопасность является важным условием существования и выживания человека и личности, общества и государства. Обеспечению безопасности уделяется внимание во всех сферах функционирования общества – в политике, идеологии, экономике, деятельности общественных и государственных организаций, в том числе в уголовно-исполнительной системе (далее – УИС) как одном из важнейших социально-правовых институтов государства.

Очевидно, что вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности, о какой бы ее разновидности или проявлении ни шла речь (информационная, экономическая, техногенная, противопожарная, транспортная, миграционная, экологическая, личная и пр.), предполагают выстраивание определенной системы, включающей в себя компоненты: нормативная база; субъекты реализации; объекты защиты; специальные задачи; профилактические, пресекательные, восстановительные и иные меры; механизмы реагирования на угрозы; средства контроля; ресурсы и возможности и многое другое.

Обеспечение национальной (как внутренней, так и внешней) безопасности предполагает осуществление целостного комплекса политико-экономических, правоохранительных, социальных, медицинских, военно-технических и правовых мероприятий,

направленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности отдельных людей, всего общества и государства, устранение потенциальных угроз с учетом имеющихся в распоряжении у власти ресурсов и возможностей.

Подчеркнем, что «обеспечение национальной безопасности возложено на органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые во взаимодействии с институтами гражданского общества реализуют политические, военные, организационные, социально-экономические, информационные, правовые и иные меры, направленные на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение интересов нации»<sup>1</sup>.

Важнейшей составляющей системы национальной безопасности является нормативная основа, которая, прежде всего, определяет приоритеты государственной политики в соответствующей сфере, формирует категорийно-понятийный аппарат и выступает ориентиром для конкретного правоприменителя. Кроме того, тематически связанные нормативные акты представляют собой взаимосвязанную систему, имеющую необходимую конкретизацию на соответствующем уровне управления. Примером может служить создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте, включающей Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 2 декабря 2019 г.) «О транспортной безопасности»<sup>2</sup>, Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»<sup>3</sup>, а также Комплексную программу обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р (ред. от 4 июля 2019 г.)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Первозванный В. Б., Строгович Ю. Н. Мигранты и национальная безопасность // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2019. № 4. С. 14.

<sup>2</sup> О транспортной безопасности : Федер. закон от 9 февр. 2007 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

<sup>3</sup> О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте : Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 14. Ст. 1637.

<sup>4</sup> Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 32. Ст. 4359.

Среди наиболее значимых правовых документов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности, следует назвать: Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 9 ноября 2020 г.) «О безопасности»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>3</sup>, Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>4</sup>, Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»<sup>5</sup>, Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Например, в Основном законе страны вопросы, прямо или косвенно связанные с обеспечением личной безопасности граждан, нашли свое закрепление в нескольких статьях (ч. 1 ст. 45; ч. 1 ст. 48; ст. 49–56).

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 9 ноября 2020 г.) «О безопасности» предусмотрены следующие меры:

1) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности;

---

<sup>1</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

<sup>3</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>4</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>5</sup> Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 5 дек. 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

<sup>6</sup> Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21 янв. 2020 г. № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 345.

2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;

3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

4) разработка и применение комплекса оперативных и долгосрочных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) разработка, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организация научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Базовым же документом стратегического планирования, который определяет национальные интересы и стратегические национальные приоритеты России, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу, является Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Этим же документом дается определение национальной безопасности Российской

Федерации, под которой понимается состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны. Здесь же перечисляются и некоторые виды безопасности: государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, безопасность личности.

Очевидно, что сформулировать в одном документе все возможные разновидности безопасности не представляется ни возможным, ни целесообразным. Вместе с тем многие из не обозначенных выше угроз в виде определенных факторов и условий создают напрямую или косвенно возможность нанесения ущерба национальным интересам. Безусловно, среди такого рода угроз выступает криминализация достаточно большой части населения страны, преступность и все, что связано с этим негативным явлением. Кроме того, сегодня в условиях экономической нестабильности отмечается усиление тенденций к получению нетрудовых доходов путем насильственных действий, отъема собственности, что негативным образом сказывается на общей стабильности и устойчивости национальной экономики.

Представляет интерес и другой подход в трактовке рассматриваемой проблематики, когда «...виды безопасности и национальная безопасность воспринимаются не как состояние защищенности, а через наличие системы универсальных государственных охранительных мер, направленных на сдерживание любых угроз (или в случае с видами безопасности угроз определенного вида) стабильному развитию страны. При таком подходе можно говорить о том, что охрана ориентирована на минимизацию применения защиты и именно ее преобладание является позитивной тенденцией, демонстрирующей процесс формирования государства как правового»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Быков Б. А. Теоретические проблемы определения видов безопасности в Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 1. С. 39.



Важное место в социальной политике занимает политика в сфере борьбы с преступностью. Правоохранительная политика государства определяет цели, принципы, стратегию, основные направления, формы и методы контроля государства за преступностью. Такая политика направлена на защиту прав и законных интересов граждан от преступных посягательств<sup>1</sup>.

Разрушительная сила преступного сообщества очевидна, и его влияние, активное проникновение во все сферы общественной жизни не только наносят колоссальный материальный ущерб, но и формируют деструктивную идеологию, подрывая тем самым эффективность всей защитной функции государства.

Как следствие, важнейшим направлением и одновременно базовым субъектом обеспечения внутренней безопасности государства, наряду с иными органами правопорядка, можно назвать деятельность УИС как модульной составной части единой системы обеспечения национальной безопасности.

Отметим, что содержание политики государства в сфере борьбы с преступностью определяет деятельность государства, его органов власти и управления по профилактике преступлений и иных правонарушений, предупреждению их совершения, своевременному пресечению, реализации ответственности лиц, совершивших преступление, исполнению наказания в отношении осужденных и достижению его целей<sup>2</sup>.

Важное место в решении вопросов обеспечения национальной безопасности в деятельности уголовно-исполнительной системы принадлежит нормативно-правовой основе ее функционирования.

Международные правовые акты в обозначенной сфере: Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г.; Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1975 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1984 г.; Кодекс поведения должност-

---

<sup>1</sup> Малинин В. Б., Смирнов Л. Б. Уголовно-исполнительное право : учебник. М., 2010. С. 5.

<sup>2</sup> Там же.

ных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.; Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), 1985 г.; Свод принципов защиты всех лиц, подверженных задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1988 г.; Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), 1990 г.; Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 г.; Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) 1990 г. и некоторые другие.

Среди базовых правовых документов принятых в нашей стране, могут быть обозначены: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 23 ноября 2020 г., с изм. от 28 декабря 2020 г.)<sup>1</sup>; Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (ред. от 27 декабря 2019 г.) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»<sup>2</sup>; Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 27 декабря 2019 г., с изм. от 28 декабря 2020 г.) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>3</sup>; Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ (ред. от 17 февраля 2021 г.) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”»<sup>4</sup>; Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 22 декабря 2020 г.) «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и вне-

---

<sup>1</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>2</sup> Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

<sup>3</sup> О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : Федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>4</sup> О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» : Федер. закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532.

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации устанавливаются: общие положения и принципы исполнения наказаний, применения иных мер уголовно-правового характера, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации; порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, применения средств исправления осужденных; порядок деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания; порядок участия органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных организаций, общественных объединений, а также граждан в исправлении осужденных; порядок освобождения от наказания; порядок оказания помощи освобождаемым лицам.

Среди подзаконных нормативных актов следует отметить: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 (ред. от 4 ноября 2019 г.) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»<sup>2</sup>; Постановление Правительства РФ от 19 июля 2012 г. № 728 (ред. от 13 марта 2017 г.) «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии»<sup>3</sup> и пр.

Большое количество информации, прямо или косвенно регулирующей отдельные компоненты безопасности в УИС, сосредоточено в ведомственных приказах. Вот лишь некоторые из них: Приказ Минюста России от 21 июня 2005 г. № 91 (ред. от 21 июля 2016 г.) «Об утверждении Инструкции об организации воспитательной работы с осужденными в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний»; Приказ

---

<sup>1</sup> О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 1 окт. 2019 г. № 328-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488.

<sup>2</sup> Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : Указ Президента РФ от 13 окт. 2004 г. № 1314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

<sup>3</sup> О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии : Постановление Правительства РФ от 19 июля 2012 г. № 728 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4359.

Минюста России от 23 июня 2005 г. № 95 (ред. от 15 августа 2016 г.) «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний»; Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. (ред. от 20 января 2017 г.) «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений»; Приказ ФСИН России от 14 августа 2020 г. № 555 «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний»; Приказ ФСИН России от 19 марта 2020 г. № 196 «О неотложных мерах по предупреждению распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) в ФСИН России» и др.

Любое современное государство для решения вопросов обеспечения безопасности создает систему специализированных органов, призванных на профессиональном уровне противостоять определенным угрозам, наделяя ее представителей правом использовать широкий арсенал принудительных средств и специальных методов. В целях упорядочения такого рода деятельности и минимизации возможности превышения (злоупотребления) властных полномочий законодатель формирует нормативную основу и осуществляет контроль над деятельностью соответствующей системой управления. Ярким примером выступает уголовно-исполнительная система и ее органы и учреждения.

Согласимся, что основная задача функционирования учреждений и органов уголовно-исполнительной системы – правоохранительная, направленная на обеспечение безопасности граждан, общества, государства, защиты их прав и интересов в процессе исполнения уголовных наказаний<sup>1</sup>.

Следует подчеркнуть, что, выполняя свои приоритетные задачи, сформулированные в нормативных документах, уголовно-исполнительная система одновременно реализует часть полномочий по обеспечению национальной безопасности страны. Однако

---

<sup>1</sup> Сенатова Е. В. Учреждения и органы уголовно-исполнительной системы как субъекты применения норм административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 62.

надо обратить внимание на то, что содержание этой деятельности относится исключительно к такому направлению по обеспечению безопасности, как общественная безопасность. Другие же направления, а именно: обеспечение обороноспособности страны, охрана государственной границы, международное военное сотрудничество и прочее, входят в сферу интересов вооруженных сил (войск и воинских формирований, выполняющих задачи обеспечения безопасности особыми военными методами) и спецслужб, отвечающих за борьбу с экстремизмом, терроризмом, попытками насильственного изменения конституционного строя.

Общественная безопасность в простейшем понимании предполагает отсутствие опасности для отдельного человека, группы людей, общества в целом. Указанная социально-правовая категория напрямую зависит от сбалансированности деятельности государства и уполномоченных органов государственной власти различной подчиненности.

Разные формы проявления угроз общественной безопасности (стихийные бедствия, техногенные аварии и катастрофы, эпидемии и пандемии, пожары, незаконная миграция и пр.) нуждаются как в активном противодействии, так и в профилактической деятельности уполномоченных социальных институтов.

Теория уголовного и уголовно-исполнительного права значительное внимание уделяет исследованию вопросов обеспечения безопасности посредством норм аналогичных отраслей права.

Как отмечают специалисты, уголовная (уголовно-правовая) политика и уголовно-исполнительная политика представляют собою важные составные части политики государства по противодействию преступности, которая, в свою очередь, входит в социальную политику государства<sup>1</sup>.

Уголовно-исполнительное право, будучи публичной отраслью права, систематизирует и регулирует борьбу с преступностью посредством исполнения уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначенных судом за совершение преступлений, регламентирует вопросы исполнения и отбыва-

---

<sup>1</sup> Селиверстов В. И. Уголовная и уголовно-исполнительная политика в сфере исполнения лишения свободы: новации 2015 года // Lex russica. 2016. № 9. С. 188.

ния наказаний. Приоритет в регулировании общественных отношений в рамках данной отрасли права отдается государственно-публичным интересам, хотя частные интересы отдельных лиц также структурно входят в предмет уголовно-исполнительного права. Речь идет об общественных отношениях по вопросам соблюдения со стороны администрации органов, исполняющих наказания, прав и законных интересов осужденных, а равно применения к ним средств некарательного воздействия (исправления, предупреждения, безопасности, оказания помощи, материально-бытового обеспечения, медицинского обслуживания и т. д.).

Классическое определение предмета уголовно-исполнительного права складывается из общественных отношений, возникающих при исполнении всех наказаний, а сейчас и иных мер уголовно-правового характера<sup>1</sup>. Не вдаваясь в детальный анализ современных трактовок предмета уголовно-исполнительного права, отметим, что в настоящее время высказываются мнения о необходимости его расширительного толкования, включая общественные отношения, складывающиеся при исполнении мер уголовно-процессуального пресечения. Обосновывается и существование трех взаимосвязанных подсистем уголовно-исполнительного права и законодательства: «допенального», «пенального» и «постпенального». Некоторые высказывают мнение, что уголовно-исполнительное право могло бы регулировать отношения в области специального контроля за условно-досрочно освобожденными (в пределах неотбытой части срока наказания), а также за находящимися под административным (а по сути, постпенитенциарным профилактическим) надзором<sup>2</sup>.

Кроме того, в связи с появлением таких мер пресечения, как домашний арест и запрет выполнения определенных действий, контроль за нахождением подозреваемых или обвиняемых в местах домашнего ареста и за соблюдением ими положенных судом запретов и (или) ограничений возложен на Федеральную службу

---

<sup>1</sup> Южанин В. Е. Перспективы расширения предмета отрасли уголовно-исполнительного права // *Lex russica*. 2019. № 10. С. 114.

<sup>2</sup> Уткин В. А. «Интегративное» уголовно-исполнительное право // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*. 2019. № 3. С. 31.

исполнения наказаний (далее – ФСИН России), что предполагает закрепление соответствующих норм в уголовно-исполнительном законодательстве. Сегодня отдельными специалистами обосновываются перспективы становления и развития существования комплексной отрасли права – «пенитенциарного права»<sup>1</sup>.

В любом случае роль данной отрасли российской правовой системы наиболее ярко проявляется в возможности при помощи имеющегося юридического инструментария обеспечить надежную защиту интересов людей от противоправных действий и потенциальных угроз со стороны криминально ориентированного сообщества. Кроме того, многие нормы уголовно-исполнительного права ориентированы на междисциплинарное регулирование смежных вопросов. Наиболее ярко указанная отрасль права взаимодействует с уголовным, административным, международным правом.

Общеизвестно, что функции той или иной отрасли права составляют определенный процесс целенаправленного воздействия правовых средств на социальные процессы. В этой связи отметим, что уголовно-исполнительное право обеспечивает правовое регулирование вопросов: а) принудительной изоляции от общества лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния; б) обеспечения надежной охраны таких лиц и надзора за ними; в) детальной регламентации различных аспектов пребывания данных лиц в местах принудительного содержания; г) реализации государственно-властных полномочий и применения мер принуждения сотрудниками УИС; д) установления режима территорий исправительных учреждений и прилегающих к ним местностей; е) постпенитенциарного контроля за поведением отдельных категорий лиц после отбытия наказания.

Современная российская уголовно-исполнительная система включает деятельность: а) ФСИН России; б) территориальных органов ФСИН России; в) исправительных учреждений; г) уголовно-исполнительных инспекций (далее – УИИ); д) следственных изоляторов; е) государственных унитарных предприятий ис-

---

<sup>1</sup> Ким В. В. Пенитенциарное право как «право лишения свободы» // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6. С. 142–148.

правительственных учреждений; ж) медицинских учреждений; з) научных и образовательных организаций; и) объединенной редакции, издающей журналы «Преступление и наказание», «Ведомости УИС» и газету «Казенный дом». Контрольные полномочия в отношении ФСИН России осуществляет Минюст России, который выполняет функции по координации и контролю ее деятельности и отчитывается перед Президентом РФ и Правительством РФ о состоянии дел в уголовно-исполнительной системе.

Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р (ред. от 23 сентября 2015 г.) была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года<sup>1</sup>, предусматривавшая в качестве одной из целей модернизацию и оптимизацию системы охраны исправительных учреждений и следственных изоляторов, укрепление материальной базы следственных изоляторов, исправительных учреждений, уголовно-исполнительных инспекций. Как представляется, данная цель корреспондируется с общими вопросами обеспечения безопасности УИС и в настоящее время, и в обозримом будущем. Сегодня на смену указанной выше Концепции разработан проект нового аналогичного программного документа до 2030 г. Приоритет в новой Концепции развития УИС, как доктринального политико-правового акта, на ближайшее десятилетие отдается совершенствованию деятельности учреждений и органов УИС, укреплению материально-технической базы, улучшению условий содержания. Особое внимание в Концепции уделяется подготовке кадров и обеспечению мотивации сотрудников к добросовестному выполнению своих обязанностей. Очевидно, что обозначенные направления будут способствовать совершенствованию механизма обеспечения безопасности УИС во всех его проявлениях.

Кроме того, как сказано в Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р, данная программа носит ярко выраженный социальный характер, а ее реализация окажет вли-

---

<sup>1</sup> Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 окт. 2010 г. № 1772-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.



яние на различные стороны жизнедеятельности не только подозреваемых, обвиняемых, осужденных и персонала учреждений уголовно-исполнительной системы, но и общества и государства в целом на протяжении длительного времени.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (ред. от 27 декабря 2019 г.) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»<sup>1</sup> обеспечение безопасности объектов УИС включает в себя: а) охрану следственных изоляторов, исправительных учреждений и их объектов, а также иных объектов УИС специальными подразделениями уголовно-исполнительной системы, создаваемыми для этих целей; б) конвоирование по плановым маршрутам содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы осужденных и лиц, заключенных под стражу специальными подразделениями УИС по конвоированию; в) возможность создавать специальные подразделения для обеспечения безопасности объектов УИС территориальными органами уголовно-исполнительной системы; г) в целях защиты жизни и здоровья граждан, работников УИС, осужденных, подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, от противоправных действий возможность пресечения нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве над исправительными учреждениями, следственными изоляторами УИС и прилегающими к ним территориями, на которых установлены режимные требования, посредством подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными воздушными судами, воздействия на их пульта управления, а также повреждения или уничтожения данных судов.

Следует отметить, что термин «безопасность в уголовно-исполнительной системе» трактуется в специальной научной литературе по-разному. Речь может идти: а) о состоянии защищенности объектов пенитенциарной системы; б) об общем состоянии, обеспечивающем отсутствие какой-либо опасности; в) о неприкосновенности жизни и здоровья сотрудников, спец-

---

<sup>1</sup> Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : Федер. закон от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

контингента и иных граждан; г) о стабильном и устойчивом функционировании самого исправительного учреждения и его подразделений; д) о комплексе организационно-правовых, режимных, оперативно-профилактических, материально-технических и иных мероприятий, направленных на предупреждение и устранение различных угроз.

В рамках проводимого исследования мы исходим из того, что пенитенциарная система является ярким примером особого рода социальных систем, функционирующих в неразрывной связи с другими социальными системами. При этом специфика реализации вопросов, связанных с безопасностью в деятельности УИС, вытекает из анализа самой сущности ее функционирования как особого рода социального образования, выполняющего не свойственные другим системам задачи и функции. В этой связи отметим, что целесообразно разграничивать вопросы, связанные с обеспечением безопасности внутри самой уголовно-исполнительной системы (внутренняя безопасность), и те аспекты, которые предполагают ее функционирование как составной части единой комплексной системы национальной безопасности (внешняя безопасность).

При анализе содержания термина «безопасность» применительно к деятельности УИС специалисты отмечают, что это система отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья сотрудников УИС, осужденных, иных граждан, причастных к деятельности уголовно-исполнительной системы, их нормального труда и отдыха, а также нормального функционирования учреждений и органов, исполняющих наказания, в целом и их подразделений в частности<sup>1</sup>.

В части обеспечения национальной и общественной безопасности сегодня ФСИН России предоставлены полномочия: а) по обеспечению правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасности лиц, находящихся на их территориях; б) обеспечению

---

<sup>1</sup> Перегудов А. Г. Понятие обеспечения безопасности, порядка исполнения и отбывания наказания в ИТУ. Уфа, 1994. С. 76.

установленного порядка исполнения наказаний и содержания под стражей, исполнения режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзору за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; в) исполнению международно-правовых обязательств Российской Федерации, связанных с передачей осужденных в государства их гражданства и экстрадицией; г) обеспечению правовой, социальной защиты и личной безопасности работников уголовно-исполнительной системы и членов их семей; д) подготовке УИС к действиям при чрезвычайных обстоятельствах, ликвидации их последствий на подведомственных объектах силами и средствами УИС, а также взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти; е) направлению осужденных к месту отбывания наказания, их размещению, а также переводу осужденных и лиц, содержащихся под стражей, из одних учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в другие; ж) обеспечению сотрудников УИС оружием и специальными средствами, по соблюдению правил оборота оружия в УИС; з) надзору в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов УИС; и) контролю за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных, лиц, содержащихся под стражей, и лиц, к которым применена мера пресечения в виде домашнего ареста; к) охране учреждений и органов УИС, осужденных и лиц, содержащихся под стражей; л) охране психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, обеспечению безопасности находящихся на их территориях лиц, сопровождения и охраны лиц, которым назначено принудительное лечение в указанных больницах (стационарах), при переводе их в другие аналогичные больницы (стационары), а также в случае направления их в иные учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи; м) организации в пределах своей компетенции специальных перевозок осужденных и лиц, содержащихся под стражей, их конвоированию и охране на период конвоирования; н) разработке и реализации мер по обеспечению пожарной безопасности, предупреждению

и тушению пожаров на объектах учреждений, организаций и органов УИС; о) обеспечению мобилизационной подготовки и мобилизации, а также по проведению мероприятий гражданской обороны, повышению устойчивости работы ФСИН России, ее территориальных органов, учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время.

## **§ 2. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

Безопасность УИС представляет собой состояние защищенности ее объектов (лиц, находящихся на территориях учреждений и органов; персонала; инфраструктуры жизнеобеспечения; телекоммуникационных сетей и информации; ее прав и интересов), которое позволяет обеспечить нормальное функционирование и развитие учреждений и органов УИС, выполнение возложенных на нее законодательством РФ задач и функций.

Процесс обеспечения безопасности выглядит как непрерывный мониторинг и противодействие неправомерному вмешательству в деятельность УИС посредством деятельности уполномоченных субъектов по созданию и соблюдению требований, необходимых и достаточных для противодействия внешним и внутренним угрозам, контроль за их точным исполнением.

Если говорить в целом, то ключевыми субъектами обеспечения внутренней безопасности в УИС являются: а) подразделения охраны учреждений, исполняющих наказания, обеспечивающие изоляцию осужденных, а также безопасность в учреждении, в том числе от внешних угроз (нападений, перебросов, диверсий и т. д.); б) подразделения безопасности, поддерживающие установленный режим в учреждениях, а равно предупреждающие и пресекающие противоправные действия со стороны осужденных; в) оперативные аппараты учреждений, исполняющих наказания; г) сотрудники учреждений, исполняющих наказания, осуществляющие контроль и надзор за осужденными; д) отряды специального назначения.

Непосредственную работу по реализации полномочий УИС осуществляют территориальные органы ФСИН России, которые согласно Приказу Минюста России от 1 апреля 2015 г. № 77 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы исполнения наказаний» осуществляют в пределах своих полномочий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, функции контроля за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Территориальный орган осуществляет свою деятельность во взаимодействии с центральным аппаратом ФСИН России, учреждениями, непосредственно подчиненными ФСИН России, ведомственными ФСИН России предприятиями УИС, другими территориальными органами, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, общественными объединениями и иными организациями, расположенными на территории соответствующего субъекта РФ.

Весьма значимый элемент в системе обеспечения внутренней безопасности в УИС отводится личной безопасности. При этом защищенность от воздействия разного рода угроз безопасности касается как лиц, отбывающих наказание, так и сотрудников, в также лиц из числа гражданского персонала, непосредственно контактирующих с заключенными, посетителей объектов пенитенциарной системы. В этой связи можно говорить о такой составляющей внутренней безопасности, как безопасность персонала пенитенциарной системы.

Обеспечение безопасности УИС предполагает осуществление комплекса организационно-правовых, режимных, оператив-

но-профилактических, материально-технических и иных мероприятий, направленных на предупреждение и устранение опасных посягательств на персонал пенитенциарной системы или учреждение, орган УИС в целом.

Не секрет, что в исправительных учреждениях нередки случаи нападения на сотрудников, применения в отношении них насилия, эмоционального и психологического воздействия, иногда противодействия в процессе осуществления ими своих служебных обязанностей. Вместе с тем угроза безопасности может исходить и от действий и поведения самих сотрудников, превышающих свои должностные полномочия и фактически совершающих в отношении осужденных противоправные действия.

Таким образом, безопасность персонала может быть подразделена на безопасность сотрудников (работников) УИС и безопасность спецконтингента.

Так, согласно ч. 2 ст. 13 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ) при возникновении угрозы личной безопасности осужденного он вправе обратиться с заявлением к любому должностному лицу учреждения, исполняющего наказания в виде принудительных работ, ареста или лишения свободы, с просьбой об обеспечении личной безопасности. В этом случае указанное должностное лицо обязано незамедлительно принять меры по обеспечению личной безопасности обратившегося осужденного.

Применительно к исправительным учреждениям это могут быть действия по вызову наряда контролеров и сопровождению осужденного в безопасное место (например, из общежития в дежурную часть) либо по задержанию лица, от которого исходит опасность для осужденного, изоляции его от других осужденных. Это, как их можно назвать, первоначальные меры по устранению угрозы личной безопасности осужденного. Устранение угрозы личной безопасности осужденного в окончательном виде возлагается на начальника исправительного центра, арестного дома или исправительного учреждения. Начальник учреждения может принять решение:

1) о переводе осужденного в безопасное место – в отдельную камеру, помещение камерного типа – до устранения угрозы его личной безопасности либо в другой исправительный центр, арестный дом или исправительное учреждение, если угроза несет долговременный характер и не может быть устранена полностью;

2) о принятии иных мер, устраняющих угрозу личной безопасности осужденного (разрешение возникшего конфликта между осужденными, привлечение лица, от которого исходит опасность, к ответственности, перевод его в другое учреждение и т. п.).

Сегодня руководством ФСИН предпринимаются различные меры, направленные на минимизацию потенциальных рисков и условий, способствующих возникновению угроз безопасности персонала УИС.

Согласно ч. 1 ст. 83 УИК РФ администрация исправительных учреждений вправе использовать аудиовизуальные, электронные и иные технические средства надзора и контроля для предупреждения побегов и других преступлений, нарушений установленного порядка отбывания наказания и в целях получения необходимой информации о поведении осужденных. При этом согласно ч. 3 указанной статьи УИК РФ перечень технических средств надзора и контроля и порядок их использования устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации.

К данным нормативным правовым актам относятся Приказ Минюста РФ от 4 сентября 2006 г. № 279 (ред. от 17 июня 2013 г.) «Об утверждении Наставления по оборудованию инженерно-техническими средствами охраны и надзора объектов уголовно-исполнительной системы» и Приказ ФСИН от 18 августа 2006 г. № 574 «Об утверждении Руководства по технической эксплуатации инженерно-технических средств охраны и надзора, применяемых для оборудования объектов уголовно-исполнительной системы».

Согласно указанным ведомственным актам инженерно-технические средства охраны и надзора обеспечивают:

- необходимые условия для выполнения служебных задач минимальной численностью караула и дежурной смены в любое время суток и года;
- повышение эффективности несения службы подразделениями УИС для поддержания установленного режима содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей;
- управление составом караула, резервной группой, дежурной сменой, подразделениями и службами учреждений УИС при выполнении ими служебных задач и действиях при чрезвычайных обстоятельствах;
- обнаружение нарушителя при различных способах преодоления им линии охраны или при его несанкционированном выходе из специальных зданий и транспортных средств;
- оповещение караула, дежурной смены, подразделений и служб учреждений УИС о нарушении линии охраны, несанкционированном выходе из специальных зданий и транспортных средств или об угрожающих действиях осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по отношению к лицам, находящимся на объекте;
- задержание нарушителей в пределах запретной зоны объекта УИС на время, необходимое для действий караула, резервной группы, дежурной смены, соответствующих подразделений и служб учреждений УИС по предотвращению или пресечению побега;
- регистрацию (документирование) сигналов, распоряжений, команд и переговоров должностных лиц учреждений УИС, караула, резервной группы, дежурной смены;
- установленный пропускной режим на объектах охраны УИС, условия для досмотра транспорта на контрольно-пропускных пунктах, обнаружение запрещенных предметов при попытках их перемещения (передачи, провоза) через пункты контроля и воспрепятствование их перебросу через запретную зону;
- дистанционное наблюдение за территорией объекта охраны УИС, прилегающей к нему территории, на которой устанавливаются режимные требования, а также за поведением осужденных и лиц, содержащихся под стражей;



- условия для применения служебных собак на объекте охраны УИС;
- раздельное содержание и изоляцию осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в соответствии с установленными режимными требованиями;
- безопасность осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на территории охраняемого объекта;
- вызов дежурной смены для своевременного реагирования на обращения лиц, содержащихся в помещении камерного типа, штрафном изоляторе, едином помещении камерного типа, дисциплинарном изоляторе, карцере;
- условия для надежной охраны осужденных и лиц, содержащихся под стражей, при конвоировании на транспортных средствах;
- условия для отражения нападения на охраняемые объекты УИС, караулы и служебные наряды, на пункты постоянной дислокации подразделений охраны и территориальные органы УИС;
- маскировку объекта охраны и предупреждение осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также посторонних лиц о границах запретной зоны;
- возможность контроля мест несения службы лицами караула и дежурной смены;
- подачу команд и распоряжений.

Уже давно отмечено, что «применение видеотехники является мощным инструментом, помогающим решать сложную и многогранную задачу обеспечения надзора в учреждениях УИС <...> Осуществление плотного, круглосуточного видеоконтроля заставляет осужденных в большинстве случаев отказываться от нарушения режима»<sup>1</sup>.

Как отмечают современные исследователи, применение средств видеонаблюдения за осужденными позволит предотвратить преступления в период отбывания наказания за счет ряда преимуществ: дистанционности (нахождение наблюдателя на

---

<sup>1</sup> См.: Ковалев С. Д. Правовое регулирование применения технических средств в УИС России // Российский следователь. 2007. № 14. С. 28.

достаточном расстоянии от объекта наблюдения); объективности (информация «очищена» от субъективных оценок наблюдателей и посредников); оперативности (возможность быстрой оценки оператором ситуации сразу в нескольких секторах наблюдения и принятия адекватного решения); психологического эффекта (в силу самого факта наличия средств видеонаблюдения снижается количество правонарушений среди осужденных, улучшается служебная дисциплина сотрудников)<sup>1</sup>.

Непосредственно в учреждениях, исполняющих уголовные наказания, особое внимание уделяется видеозаписям – как с индивидуальных, так и со стационарных средств видеофиксации. Используемые сотрудниками видеорегистраторы позволяют осуществлять видеозапись в период надзора за осужденными с целью обеспечения безопасности, контроля, а также предотвращения и пресечения совершения ими нарушений порядка отбывания наказания. Указанные технические средства позволяют получить ответы на вопросы: были ли установленные законом основания для применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, не допущено ли нарушений при их непосредственном применении. В целях единообразного применения видеорегистраторов методические рекомендации о порядке их применения при несении службы сотрудниками дежурных смен разработаны и направлены во все территориальные органы ФСИН России.

В свою очередь имеющиеся в распоряжении УИС технические средства видеонаблюдения предназначены в том числе и для осуществления контроля за несением службы сотрудниками, что в свою очередь оказывает влияние на сокращение некачественного выполнения ими своих служебных обязанностей.

Рекомендации и приоритетные задачи, сформулированные на расширенных заседаниях коллегии ФСИН России по вопросам инженерного и технического оснащения учреждений и органов УИС, предполагают: а) совершенствование правовых условий оснащения учреждений инженерными и техническими средства-

---

<sup>1</sup> Хохрин С. А. Предупреждение пенитенциарной преступности: проблемы и пути решения // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 126.

ми безопасности и наблюдения за их технической эксплуатацией; б) развитие единых технических требований для инженерных и технических средств безопасности и наблюдения, используемых в учреждениях УИС; в) дальнейшее увеличение количества современных стационарных и портативных средств видеоконтроля, т. е. обеспечение их достаточного количества в местах массовых скопления осужденных, в закрытых камерах и карцерах.

Конечно, многие аспекты профессиональной деятельности пересекаются и зачастую тесно взаимосвязаны с точки зрения влияния, оказываемого как на устойчивость пенитенциарной системы, так и на общественную безопасность в целом. Например, все режимные требования на объектах учреждений, исполняющих наказания, и территориях, прилегающих к ним, как влияют на состояние правопорядка внутри охраняемого периметра, так и создают надежную защиту для людей, проживающих или находящихся поблизости с внешней стороны охранной зоны.

Например, Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 1193<sup>1</sup> утверждены требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий) УИС, предусматривающие комплекс мероприятий по оснащению объектов (территорий) инженерно-техническими средствами охраны и надзора. Указанные требования распространяются на комплексы технологически и технически связанных между собой зданий, строений, сооружений и систем, отдельные здания, строения и сооружения, земельные участки, правообладателями которых являются ФСИН России, территориальные органы ФСИН России, учреждения, исполняющие наказания, федеральные государственные унитарные предприятия уголовно-исполнительной системы, следственные изоляторы УИС, предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательские, проектные, медицинские, образовательные и иные организации, входящие в УИС.

---

<sup>1</sup> Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы и формы паспорта безопасности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы: Постановление Правительства РФ от 14 нояб. 2014 г. № 1193 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 47. Ст. 6553.

Сама по себе антитеррористическая защищенность объектов (территорий) обеспечивается путем: а) проведения организационно-практических и инженерно-технических мероприятий по обеспечению антитеррористической защиты объектов (территорий); б) наличия на объектах (территориях) организационно-распорядительных документов по организации охраны объектов (территорий) и назначения должностных лиц, ответственных за проведение мероприятий по антитеррористической защищенности объектов (территорий); в) выполнения режимных требований на объектах (территориях), установленных нормативными правовыми актами Министерства юстиции Российской Федерации и ФСИН России; г) осуществления мероприятий по защите информации; д) обеспечения контроля за наличием, работоспособностью и техническим обслуживанием комплекса инженерно-технических средств охраны и надзора. На каждом объекте (территории) выделяются потенциально опасные участки, совершение террористического акта на которых приведет к возникновению чрезвычайных ситуаций с опасными социально-экономическими последствиями, и (или) критические элементы объекта (территории), совершение террористического акта на которых приведет к прекращению нормального функционирования объекта (территории) в целом, его повреждению или аварии на объекте (территории).

Еще одним важнейшим аспектом, непосредственно влияющим на общую внутреннюю безопасность объектов (территорий) УИС, безусловно, является пожарная безопасность.

Очевидно, что устранение причин и условий возникновения возгораний и пожаров на объектах, в помещениях и местах учреждений и органов УИС, реализация иных профилактических, организационных и разъяснительных мер выступают общим важнейшим требованием обеспечения пожарной безопасности. Любой пожар – это причинение серьезного материального ущерба, угроза жизни и здоровью людей, а в условиях пенитенциарного учреждения многократное возрастание потенциальных негативных последствий с учетом дальнейшего функционирования объекта (территории).

Организация деятельности пожарных частей, отдельных постов, групп пожарной профилактики ведомственной пожарной охраны учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов УИС предусматривает:

а) деятельность пожарных частей, отдельных постов, групп пожарной профилактики ведомственной пожарной охраны учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов УИС по организации предупреждения и тушения пожаров на объектах учреждений и органов УИС;

б) обеспечение пожарной безопасности на объектах учреждений и органов УИС;

в) организацию и несение службы работниками подразделений ведомственной пожарной охраны учреждений УИС;

г) организацию и осуществление ведомственного пожарного надзора на объектах учреждений и органов УИС;

д) организацию и проведение работы по профилактике пожаров;

е) организацию надзора (контроля) за вновь строящимися и реконструируемыми объектами учреждений и органов УИС;

ж) учет пожаров и их анализ, служебные проверки обстоятельств и причин пожаров;

з) порядок проведения противопожарных инструктажей и обучения работников УИС, подозреваемых, обвиняемых и осужденных мерам пожарной безопасности;

и) организацию деятельности пожарно-технических комиссий, добровольных пожарных дружин, секций пожарной безопасности.

На федеральном уровне нормативно-правовая основа обеспечения мер пожарной безопасности включает Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 28 мая 2017 г.) «О пожарной безопасности»<sup>1</sup> и Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 (ред. от 23 апреля 2020 г.) «О противопожарном режиме»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О пожарной безопасности : Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>2</sup> О противопожарном режиме : Постановление Правительства РФ от 25 апр. 2012 г. № 390 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2415.

Среди основополагающих ведомственных документов, регламентирующих противопожарный режим и специальные функции сотрудников ФСИН России по данному направлению, назовем Приказ Минюста России от 3 сентября 2007 г. № 177 «Об утверждении Наставления по организации деятельности пожарных частей, отдельных постов, групп пожарной профилактики ведомственной пожарной охраны учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы», Приказ ФСИН России от 30 марта 2005 г. № 214 «Об утверждении Правил пожарной безопасности на объектах учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний», Приказ ФСИН России от 18 мая 2020 г. № 318 «Об утверждении Инструкции о мерах пожарной безопасности в административных зданиях Федеральной службы исполнения наказаний и учреждений, непосредственно подчиненных Федеральной службе исполнения наказаний, и на прилегающей к ним территории».

Другим аспектом, вызывающим необходимость противодействовать потенциальным угрозам, выступает экономическая безопасность УИС как фактор ее стабильного функционирования в будущем. Более того, финансово-экономическая устойчивость пенитенциарной системы оказывает существенное влияние на состояние экономики страны в целом, поэтому может рассматриваться и с точки зрения элемента национальной безопасности. Связано это с тем, что практически все учреждения, объекты и органы УИС принимают участие в различных экономических процессах, выступая полноправными субъектами экономики России.

Среди важнейших и перспективных направлений развития и поддержания финансово-экономической стабильности УИС можно выделить: а) максимальное использование с учетом имеющихся возможностей реализации трудового потенциала и общее расширение трудовой занятости заключенных; б) стабилизация и развитие привлечения инвестиционных ресурсов, прежде всего в производственный сектор; в) расширение ассортимента изготавливаемой продукции и перечня выполняемых работ для государственных нужд; г) модернизация основных производственных

фондов; д) совершенствование механизма взаимодействия с коммерческими структурами по вопросам выпуска продукции; е) повышение роста производительности труда и объема выпускаемой продукции; ж) расширение государственно-частного партнерства на основе концессионных соглашений.

В качестве примера определения приоритетов, направленных на поддержание экономической стабильности УИС, можно обозначить Приказ ФСИН России от 1 октября 2013 г. № 542 (ред. от 24 января 2018 г.) «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава», где одной из задач данного органа названо содействие в налаживании взаимоотношений ФСИН России с руководством производственных объединений, корпораций, фирм для получения заказов в целях развития производства в учреждениях ФСИН России и тем самым совершенствования трудовой адаптации осужденных и их профессиональной подготовки.

Если попытаться сформулировать основополагающие меры, направленные на обеспечение внутренней безопасности УИС, то фактически речь идет о тех юридически законных возможностях, которые сформулированы законодателем в качестве прав учреждений, исполняющих наказания. К таковым следует отнести: а) право осуществлять контроль за соблюдением режимных требований на объектах учреждений, исполняющих наказания, и территориях, прилегающих к ним; б) право осуществлять оперативно-разыскную деятельность; в) право требовать от осужденных и иных лиц исполнения ими своих обязанностей и соблюдения правил внутреннего распорядка; г) право применять по отношению к правонарушителям меры воздействия и принуждения; д) право составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание; е) право производить досмотр и обыск осужденных, иных лиц, их вещей, транспортных средств, а также изымать запрещенные вещи и документы; ж) право осуществлять регистрацию осужденных, а также их фотографирование, звукозапись, кино- и видеосъемку и дактилоскопирование; з) право проводить медицинское освидетельствование осужденных с целью выявления

фактов употребления алкоголя, наркотических или токсических веществ, назначать медицинское обследование осужденных; и) право применять и использовать физическую силу, специальные средства и оружие; к) право привлекать осужденных к труду с учетом их трудоспособности; л) право производить уголовно-процессуальные действия.

В этой связи согласимся с мнением, что безопасность при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы обеспечивается конкретизированным административно-правовым режимом, который складывается в рамках комплексного административно-правового режима, обеспечивающего деятельность исправительного учреждения в целом<sup>1</sup>.

Именно режимные требования регламентируют жизнь в местах лишения свободы непрерывно и на протяжении всего срока отбывания наказания. С помощью этих требований устанавливается граница дозволенного в поведении осужденных и в конечном счете определяется их правовое положение.

Вопросы обеспечения внутренней безопасности должны также включать: предупреждение и пресечение возможных неслаженных связей личного состава УИС с осужденными, преступных связей осужденных между собой и осужденных с лицами, находящимися за пределами исправительных учреждений; эффективный контроль получения посылок (передач) и бандеролей для всех категорий осужденных, повышение уровня технического оснащения процедуры досмотра посылок (передач); создание рабочих мест, оснащенных современными техническими и телекоммуникационными средствами управления процессами охраны, режима и надзора за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; осуществление мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупции работниками УИС и пр.

Схожие по сути мероприятия и правила по обеспечению безопасности объектов УИС, а также органов Минюста России по организации пропускного режима на объектах (за исключением учреждений УИС, находящихся под вооруженной охраной),

---

<sup>1</sup> Чорный В. Н., Сенатова Е. В. Административно-правовые режимы обеспечения безопасности в уголовно-исполнительной системе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 2. С. 40.



обеспечению внутриобъектового режима, безопасности находящихся на объектах работников УИС, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов Минюста России, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц, прибывших на объекты, определены Приказом Минюста России от 11 октября 2018 г. № 211 (ред. от 14 августа 2019 г.) «Об утверждении Порядка обеспечения безопасности объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Министерства юстиции Российской Федерации». Так, задачами сотрудников служебного наряда, выставляемых на контрольно-пропускных пунктах для обеспечения безопасности объектов, являются: а) воспрепятствование неправомерному проникновению на объекты; б) защита охраняемых объектов от противоправных посягательств; в) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах; г) обеспечение на объектах пропускного и внутриобъектового режимов, в том числе в части перемещения материальных ценностей; д) обеспечение контроля состояния объектов, в том числе ограждений, сооружений и других объектов инфраструктуры.

Другие полномочия учреждений, исполняющих наказания, могут трактоваться как компоненты обеспечения внешней безопасности. Среди них: а) право при проведении операций по задержанию осужденных, совершивших побег или уклоняющихся от отбывания наказания, в местах, где вероятно их появление, осуществлять досмотр транспортных средств, проверку документов; б) право безвозмездно использовать возможности средств массовой информации для розыска осужденных, совершивших побег; в) право временно ограничивать или запрещать движение транспорта на прилегающих к учреждениям, исполняющим наказания, территориях, на которых установлены режимные требования, не допускать граждан на эти территории или обязывать их там остаться либо покинуть эти территории с целью соблюдения режимных требований, защиты жизни и здоровья граждан; г) право вводить режим особых условий.

Очевидно, что важную роль в решении различных вопросов обеспечения внутренней безопасности в УИС играет четко выстроенная работа внутри соответствующих объектов (террито-

рий). Этому, в частности, способствует нормативное закрепление и поддержание определенной системы взаимоотношений во всех исправительных учреждениях. Целями этой деятельности являются обеспечение управления исправительным процессом, создание необходимых условий для соблюдения прав и законных интересов, обеспечение личной безопасности осужденных, сохранение и поддержание их здоровья, проведение с ними воспитательной, психологической, социальной и иной работы, повышение образовательного, профессионального и культурного уровня, удовлетворение духовных запросов, подготовка к освобождению. Примером ведомственных нормативных актов соответствующей тематики служат приказы Минюста России от 30 декабря 2005 г. № 259 (ред. от 15 августа 2016 г.) «Об утверждении Положения об отряде осужденных исправительного учреждения Федеральной службы исполнения наказаний», Приказ Минюста России от 23 июня 2005 г. № 95 (ред. от 15 августа 2016 г.) «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний», Приказ Минюста России от 21 июня 2005 г. № 91 (ред. от 21 июля 2016 г.) «Об утверждении Инструкции об организации воспитательной работы с осужденными в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний».

К вопросам внешней безопасности, реализуемой непосредственно сотрудниками ФСИН России, можно также отнести: а) совершенствование организации специальных перевозок путем оптимизации маршрутов конвоирования и улучшения взаимодействия с государственными органами и организациями, задействованными при выполнении перевозок осужденных и лиц, содержащихся под стражей; б) мониторинг за передвижением специальных автомобилей и специальных вагонов для перевозки осужденных, оборудование специальных автомобилей современными средствами видеонаблюдения и связи; в) использование спутниковых систем глобального позиционирования для мониторинга передвижения специальных автомобилей и специальных вагонов для перевозки осужденных, оборудование специальных автомобилей современными средствами видеонаблюдения и связи.

Что касается еще одного аспекта деятельности УИС как части общегосударственной системы обеспечения безопасности, то можно обратить внимание на специальные задачи сотрудников ФСИН России по выявлению преступной деятельности заключенных внутри объектов (территорий) УИС при отбытии наказания либо нахождении в местах принудительного содержания.

Одним из направлений предупредительной деятельности является предупреждение поступления осужденным запрещенных предметов. Поступающие в исправительные учреждения запрещенные предметы наносят серьезный вред процессу исполнения наказания. Находящиеся в обороте запрещенные предметы концентрируют вокруг себя целую инфраструктуру противоправного поведения осужденных, включая совершение криминальных деяний.

Наиболее распространенными из запрещенных вещей и предметов являются пользующиеся «спросом» у осужденных деньги, спиртные напитки, наркотические вещества, сотовые телефоны.

Среди предметов и вещей, запрещенных к передаче, можно выделить следующие:

1. Любые вещества имеющие отравляющее, пожароопасное, радиоактивное и взрывчатое воздействие.

2. Любые ценности будь то деньги, валюта, ценные бумаги или драгоценности.

3. Алкоголь в любом виде, в том числе слабоалкогольная и спиртосодержащая продукция, такая как одеколон, духи, растворы на спиртовой основе.

4. Определенная одежда. Так, запрещена передача военной, форменной, камуфляжной одежды, потому что такая одежда может стать причиной снижения внимания к осужденному, одеждоу в нее.

5. Специальная литература. Например, запрещено передавать литературу по служебному собаководству, топографии, различным единоборствам и устройству оружия. Такая литература может способствовать получению заключенным определенных знаний с целью совершения побега.

6. Любые документы, способные помочь заключенному совершить побег. Разрешены только документы установленного образца.

7. Бытовые приборы и техника. Так, нельзя иметь кино-, фото-, видеотехнику, пишущие машинки, копировально-множительные аппараты, любые средства связи, персональные компьютеры и электронные приборы, электробритвы. Разрешен к хранению только электрический кипятильник в заводском исполнении.

8. Продукты питания, требующие обязательной тепловой обработки, сахар, дрожжи, домашние консервы. Запрет на консервы возник после попыток передачи в таре вместе с консервами запрещенных предметов. Разрешено передавать сухое молоко, чай, кофе и другие продукты, не требующие термообработки.

9. Все виды оружия, оптические приборы, транспортные средства и механизмы, психотропные и наркотические вещества, ножи, топоры, молотки, лезвия для безопасных бритв, опасные бритвы, игральные карты, копировальная бумага, цветные карандаши и ручки, краски, любые колюще-режущие предметы.

Сегодня очевидно, что с завидным постоянством в России, как и во всем мире, появляются все новые виды преступлений и формы противоправной деятельности, в частности с использованием информационных, коммуникационных и иных высокотехнологичных способов. Не обошла стороной эта негативная тенденция и уголовно-исполнительную систему. И это вполне объяснимо: в учреждениях, исполняющих наказания, сосредоточен мощный конгломерат преступного мира, который не только взял на вооружение все современные способы незаконного обогащения и новейшие технологии, но и активно вовлекает в эти процессы других заключенных. Следует в этой связи помнить, что ориентир на преодоление угрозы сплочения криминально ориентированных осужденных и иных лиц, остается актуальным для УИС в любое время и при любых условиях.

По оценке экспертов, сегодня наша страна занимает семнадцатое место в мировом рейтинге по удельному показателю количества лиц, содержащихся в местах лишения свободы, на сто тысяч человек. Позиция не самая плохая, но останавливаться на достигнутом в перспективе руководство государства и пенитен-

циарного ведомства не намерено. В обозримом будущем будет продолжена планомерная работа по разгрузке мест лишения свободы и поэтапном переводе осужденных (прежде всего, совершивших незначительные преступления) на другие виды наказания, в частности в исправительные центры.

Особую озабоченность вызывает использование заключенными средств мобильной связи в целях совершения различного рода телефонного мошенничества. Причем особо следует отметить, что происходят такого рода преступления в том числе с объектов (территорий) УИС. Жертвами подобных мошеннических действий со стороны заключенных в большинстве своем становятся люди преклонного возраста, пенсионеры, которые не могут быстро и правильно оценить обстановку, являются традиционно более доверчивыми к собеседнику. Пользуясь этим и представляясь работниками банковской сферы, социальных служб или представителями Пенсионного фонда, злоумышленники получают доступ к финансовым средствам и переводят денежные средства на подконтрольные счета. При этом весомая часть от незаконно полученных средств идет на так называемый «воровской общак». Проблема сегодня приобрела поистине общегосударственное значение, поскольку ежегодно граждане с использованием таких преступных схем теряют миллиарды рублей.

При этом сотрудники ФСИН России сегодня располагают возможностями использования устройств обнаружения средств беспроводной связи и подавления их сигналов. К устройствам подавления беспроводной связи (сотовой, беспроводной передачи данных WLAN, Bluetooth, WiMax и др.) можно отнести системы «Мозаика», «Бархан», «Аргус-300Вт» и т. д. Важную роль играют и организационно-режимные мероприятия, направленные на профилактику и пресечение незаконного оборота средств беспроводной связи (обыски, досмотры, разъяснения, инструктажи, занятия с сотрудниками и т. д.), а также оперативно-разыскные мероприятия (снятие информации с технических каналов связи, прослушивание телефонных переговоров и др.)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гармаев Ю. П., Поликарпов Б. А. Меры предупреждения и пресечения незаконного использования в следственных изоляторах средств беспроводной связи // Российский следователь. 2017. № 12. С. 43.

Отметим, что задача по созданию системы противодействия преступному поведению осужденных на основе применения современных инженерно-технических средств охраны и надзора, новых технологий и подходов к организации безопасности объектов УИС, а также формирования единой технической политики в области их оснащения комплексами инженерно-технических средств охраны и надзора была закреплена еще в Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года. Как и раньше, необходимо повышать эффективность надзора за поведением лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, на основе внедрения современных технических средств надзора. И такая работа сегодня ведется. В частности, в сентябре 2020 г. ФСИН России совместно с «Ростехом» подготовила масштабный план цифровизации трехсот восьмидесяти тюрем, колоний и других исправительных учреждений в срок с 2021 по 2023 г. Кроме того, к 2023 г. ФСИН России внедрит в исправительных учреждениях электронные системы документооборота, систему видеонаблюдения с функцией распознавания лиц. Служба хочет разработать и модернизировать собственные ИТ-системы, закупить компьютеры и пакеты офисного программного обеспечения<sup>1</sup>.

Открытым для социальной оценки и показательным с точки зрения непосредственного участия и взаимодействия с другими субъектами в рамках национальной системы обеспечения безопасности выглядит функционал сотрудников УИИ.

Например, согласно Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, утвержденной Приказом Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 (ред. от 22 августа 2014 г.) на них возложена задача по организации исполнения наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательных работ, исправительных работ, осуществления контроля за поведением условно осужденных, осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено. Уголовно-исполнительные инспекции взаимодействуют и

---

<sup>1</sup> ФСИН получит камеры с распознаванием лиц и новый софт // Журнал «Уголовный процесс»: [сайт]. 2021. 12 янв. URL: <https://www.ugpr.ru/news/4140-fsin-poluchit-kamery-s-raspoznaniem-lits-i-novyy-soft> (дата обращения: 24.04.2021).

с органами местного самоуправления и социальными службами в решении вопросов оказания осужденным помощи в социальной адаптации, создают условия для участия общественных объединений в исправлении осужденных.

Согласно Положению о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденному Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 (ред. от 4 ноября 2019 г.), одной из основных задач ФСИН России является контроль за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений. В целях реализации указанной задачи был принят межведомственный Приказ Минюста России, МВД России, Следственного комитета России, ФСБ России и ФСКН России от 11 февраля 2016 г. № 26/67/13/105/56 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений», который в настоящее время утратил силу. Тем не менее решения вопросов, связанных с контролем за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений, с ФСИН России никто не снимал.

Схожие задачи определены для уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России Приказом Минюста России от 11 октября 2010 г. № 258 (ред. от 2 ноября 2016 г.) «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы». В частности, для обеспечения надзора, предупреждения преступлений и в целях получения необходимой информации о поведении осужденных инспекция:

а) вызывает осужденного на беседы в инспекцию в целях получения от него устных или письменных объяснений по вопросам, связанным с отбыванием им наказания;

б) проводит проверки по месту жительства, работы, учебы осужденного;

в) посещает в любое время суток (за исключением ночного времени) жилище осужденного;

г) наводит справки по месту жительства осужденного, по месту работы и (или) учебы осужденного о его поведении;

д) в отношении осужденных, имеющих ограничения на посещение ими определенных общественных мест, проводит проверки в соответствующих местах;

е) своевременно применяет к осужденному установленные законом меры воздействия;

ж) принимает решение об использовании аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля к осужденному.

Кроме того, согласно упомянутому Положению о Федеральной службе исполнения наказаний данная государственная структура осуществляет охрану психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, обеспечивает безопасность находящихся на их территориях лиц, сопровождение и охрану лиц, которым назначено принудительное лечение в указанных больницах (стационарах), при переводе их в другие аналогичные больницы (стационары), а также в случае направления их в иные учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи.

Другой аспект обеспечения внешней безопасности в деятельности УИС связан с взаимодействием подразделений (в частности, оперативных служб, подразделений собственной безопасности УИС) с органами Федеральной службы безопасности, оперативными службами Министерства внутренних дел, сотрудниками Федеральной службы судебных приставов, налоговыми органами, иными правоохранительными органами. Речь идет прежде всего об информационном обмене, проведении совместных мероприятий по конкретным организационным, оперативно-розыскным, следственным и иным направлениям, возможности использовать имеющуюся информационно-ресурсную базу и иные ведомственные информационные массивы открытого или служебного пользования. Так, по мнению специа-



листов, обмен оперативной информацией с органами ФСБ осуществляется в области противодействия терроризму, экстремизму, организованным преступным группам, а также информацией разведывательного и контрразведывательного характера не только в отношении персонала, спецконтингента и (или) объектов уголовно-исполнительной системы, но и в отношении обычных мошенников<sup>1</sup>.

Ярким примером межведомственного взаимодействия ФСИН России с другими правоохранительными органами является совместный Приказ Минюста России № 198 и МВД России № 633 от 28 сентября 2018 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение умышленного преступления».

Данный нормативный акт устанавливает порядок организации взаимодействия ФСИН России и МВД России, их территориальных органов по вопросам обмена информацией при осуществлении мероприятий, связанных с исполнением принятых Минюстом России решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных ФСИН России (территориальным органом ФСИН России) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение умышленного преступления.

---

<sup>1</sup> Горяинов К. К., Косоногов Д. А. Взаимодействие подразделений собственной безопасности ФСИН России с иными правоохранительными органами // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 3. С. 10.

Другим примером служит Приказ Минюста России № 190 и МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. (ред. от 20 января 2017 г.) «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений». В частности, территориальные органы ФСИН России и органы внутренних дел: 1) организуют выезды в подчиненные УИИ и в ОВД для оказания им практической и методической помощи, внедрения положительного опыта работы; 2) анализируют и обобщают не реже одного раза в полугодие результаты деятельности УИИ и ОВД; на основе анализа обмениваются информационно-аналитическими материалами о состоянии взаимодействия по предупреждению совершения преступлений и других правонарушений осужденными; 3) вносят предложения по совершенствованию работы, по рассмотрению вопросов организации взаимодействия УИИ и ОВД на координационных совещаниях правоохранительных органов и межведомственных совещаниях; 4) готовят и утверждают полугодовые комплексные планы взаимодействия.

Важной компонентой обеспечения национальной безопасности следует признать вопросы взаимодействия ФСИН России с негосударственными общественными организациями. Примером является Приказ Минюста России от 21 марта 2016 г. № 67 «Об утверждении Требований к содержанию соглашений о взаимодействии ФСИН России и территориальных органов уголовно-исполнительной системы с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями».

Составной частью системы внешней безопасности, реализуемой посредством деятельности пенитенциарной системы, можно признать сотрудничество ФСИН России в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями при осуществлении розыска лиц.

В целях установления фактического положения дел в территориальных органах ФСИН России, а равно оценки результативности служебной деятельности по выполнению возложенных на них задач, в том числе по обеспечению безопасности, на регулярной основе проводится инспектирование (плановое и вне-

плановое) служебной деятельности. Порядок организации инспектирования территориальных органов ФСИН, утвержденный Приказом ФСИН от 29 августа 2014 г. № 444 (ред. от 7 июля 2015 г.) «Об утверждении Порядка организации инспектирования территориальных органов ФСИН России», устанавливает последовательность действий по организации и проведению инспектирования (инспекторских проверок), контрольных проверок служебной деятельности территориальных органов ФСИН.

Итак, задачами инспектирования в УИС являются: 1) проверка соответствия организации служебной деятельности инспектируемого территориального органа ФСИН России требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов, решений, распоряжений, указаний и других директивных документов; 2) изучение реального положения дел в оперативно-служебной, производственно-хозяйственной и финансово-экономической деятельности инспектируемого территориального органа ФСИН России; 3) выявление недостатков в служебной деятельности инспектируемого территориального органа ФСИН России, подведомственных ему учреждений УИС; 4) определение соответствия мер, принимаемых инспектируемым территориальным органом ФСИН России, складывающейся в подведомственных учреждениях УИС обстановке; 5) проверка соблюдения подразделениями инспектируемого территориального органа ФСИН России и подведомственными ему учреждениями УИС прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных; 6) проверка эффективности принятых подведомственными учреждениями УИС мер по реализации постановлений, представлений и протестов, вынесенных органами прокуратуры Российской Федерации по фактам нарушения работниками УИС законности, прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных; 7) определение качества подбора и расстановки кадров в подразделениях территориального органа ФСИН России, подведомственных ему учреждениях УИС, уровня организации воспитательной и психологической работы с работниками УИС; 8) анализ эффективности взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления,

территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, общественными и религиозными объединениями, средствами массовой информации по вопросам служебной деятельности подведомственных учреждений УИС.

Грамотное обеспечение государственной и общественной безопасности должно осуществляться посредством повышения качества деятельности всех правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), посредством совершенствования единой и сбалансированной государственной системы противодействия преступности. Большую роль играют мониторинг и оценка эффективности правоприменительной практики, совершенствование научно-технической поддержки правоохранительной деятельности, а также разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений. Все названное в полной мере относится к устойчивому и отвечающему требованиям времени функционированию уголовно-исполнительной системы.

### **§ 3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

В целях решения многочисленных задач по обеспечению безопасности в уголовно-исполнительной системе законодательными и иными правовыми актами устанавливается ответственность персонала УИС за те или иные противоправные действия (бездействие).

Так, на подозреваемых и обвиняемых распространяются запреты, предусмотренные Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>1</sup> и иными федеральными законами. При этом невыполнение установленных запретов влечет в отношении нарушителей различные меры дисциплинарного воздействия. Так, подозреваемым и обвиняемым запрещается:

---

<sup>1</sup> О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : Федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

- 1) вести переговоры, осуществлять передачу каких-либо предметов лицам, содержащимся в других камерах или иных помещениях следственных изоляторов (далее – СИЗО), переступать или переписываться с ними;
- 2) без разрешения администрации выходить из камер и других помещений режимных корпусов;
- 3) нарушать линию охраны объектов СИЗО;
- 4) изготавливать и употреблять алкогольные напитки, употреблять наркотические, психотропные и другие запрещенные к употреблению вещества;
- 5) играть в настольные игры с целью извлечения материальной или другой выгоды;
- 6) наносить себе или иным лицам татуировки;
- 7) занавешивать и менять без разрешения администрации спальные места;
- 8) пользоваться самодельными электроприборами;
- 9) разводить открытый огонь в камере;
- 10) содержать животных;
- 11) без разрешения администрации производить ремонт сантехники, осветительных и других приборов или регулировку освещения в камере;
- 12) засорять санузлы в камерах;
- 13) причинять вред имуществу, находящемуся в камере;
- 14) снимать со стен камер информацию об основных правах и обязанностях подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в СИЗО;
- 15) оклеивать стены, камерный инвентарь бумагой, фотографиями, рисунками, вырезками из газет и журналов, наносить на них надписи и рисунки;
- 16) при движении по территории СИЗО выходить из строя, курить, разговаривать, заглядывать в камерные «глазки», поднимать какие-либо предметы, нажимать кнопки тревожной сигнализации;
- 17) выбрасывать что-либо из окон, взбираться на подоконник, высовываться в форточку, подходить вплотную к «глазку» двери, закрывать «глазок».

Как вид юридической ответственности, дисциплинарная ответственность в общеправовом смысле является формой воздействия на нарушителей трудовой дисциплины и заключается в наложении на них дисциплинарного взыскания. Дисциплинарная ответственность осужденных – это особая разновидность специальной дисциплинарной ответственности, обусловленная спецификой их правового положения.

Подозреваемые и обвиняемые обязаны не совершать умышленных действий, угрожающих собственной жизни и здоровью, в том числе действий, связанных с отказом от приема пищи в местах содержания под стражей (голодовкой). В этом случае администрация места содержания под стражей на основании письменного заключения врача может предпринять принудительные меры по поддержанию здоровья подозреваемого или обвиняемого.

За невыполнение установленных обязанностей к подозреваемым и обвиняемым применяются следующие меры взыскания:

- 1) выговор;
- 2) водворение в карцер или в одиночную камеру на срок до пятнадцати суток, а несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых – на срок до семи суток.

Менее тяжкие нарушения хотя и влияют на состояние режима, не оказывают отрицательного воздействия на обычный распорядок дня исправительного учреждения, причиняют незначительный восстанавливаемый вред уголовно-исполнительным правоотношениям.

Такие нарушения являются актом сознательной деятельности нарушителя и совершаются умышленно. Они выражаются в недобросовестном отношении к труду (например, невыполнении норм выработки при наличии необходимых условий), несоблюдении нормативно установленного распорядка дня, невыполнении законных требований представителя администрации исправительного учреждения, нанесении татуировок, нелегальной переписке и т. п.

Злостные же нарушения совершаются осознанно и умышленно, в грубой или дерзкой форме, посягают на правопорядок в исправительном учреждении и влекут за собой значительные последствия в виде посягательства на жизнь, здоровье или до-

стоинство человека и др. Рекомендуемые меры дисциплинарного взыскания здесь – водворение в помещения камерного типа или одиночные камеры на срок до шести месяцев, перевод в единые помещения камерного типа на срок до одного года, в крайних случаях – изменение условий содержания злостных нарушителей режима в пределах одного исправительного учреждения либо перевод в другое исправительное учреждение.

Взыскания за нарушения установленного порядка содержания под стражей налагаются начальником места содержания под стражей или его заместителем, за исключением водворения в карцер, которое может быть назначено только постановлением начальника места содержания под стражей. Взыскание может быть наложено не позднее десяти суток со дня обнаружения нарушения, а если в связи с нарушением проводилась проверка, то со дня ее окончания, но не позднее двух месяцев со дня совершения нарушения. Взыскание применяется, как правило, немедленно, а в случае невозможности его немедленного применения – не позднее одного месяца со дня его наложения.

Подозреваемые и обвиняемые несут также материальную ответственность за причиненный государству во время содержания под стражей материальный ущерб, причиненный в ходе трудовой деятельности, в размерах, предусмотренных законодательством о труде, а причиненный иными действиями – в размерах, предусмотренных гражданским законодательством. Материальная ответственность побуждает осужденных трудиться так, чтобы не было порчи, утраты, уничтожения, хищения материальных ценностей. Она решает следующие задачи: а) обеспечить сохранность имущества предприятий исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы ФСИН России и предупредить факты бесхозяйственности и расточительства; б) воспитать у осужденных уважительное отношение к труду; г) способствовать укреплению трудовой дисциплины; д) исключить со стороны сотрудников неправомерность и необоснованность удержания сумм с осужденных за причиненный ими материальный ущерб<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бондаренко И. В., Чапышкин А. Ю. Материальная ответственность осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2005. № 4.

Лица, осужденные к лишению свободы, могут быть привлечены к материальной ответственности только в случае, если будет установлена совокупность следующих условий:

- 1) наличие прямого действительного ущерба;
- 2) противоправность поведения лица, осужденного к лишению свободы;
- 3) причинная связь между противоправным поведением и наличием ущерба;
- 4) вина осужденного в причинении ущерба.

В уголовном законодательстве также имеются группы специальных норм, ориентированных на регулирование вопросов безопасности лиц, содержащихся в учреждениях, исполняющих уголовные наказания.

Уголовная ответственность осужденных является наиболее строгим видом их юридической ответственности, которая наступает в случаях совершения соответствующих преступлений, если мерами воспитательно-профилактического и дисциплинарного характера их предупредить не удалось<sup>1</sup>.

Наиболее опасным противоправным проявлением в местах лишения свободы являются групповые нарушения общественного порядка и массовые беспорядки, которые относительно часто возникают в различных регионах Российской Федерации. Зачастую они сопровождаются насилием, опасным для жизни, поджогами, погромами, иными посягательствами на имущество, вооруженным сопротивлением, захватом заложников и др.<sup>2</sup>

В случае оказания осужденными сопротивления персоналу исправительных учреждений, злостного неповиновения законным требованиям сотрудников УИС, проявления буйства, участия в массовых беспорядках, захвата заложников, нападения на граждан или совершения иных общественно опасных действий, а также при побеге или задержании бежавших из исправитель-

---

<sup>1</sup> Исиченко А. П., Фумм А. М. О видах юридической ответственности осужденных к лишению свободы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 4. С. 15.

<sup>2</sup> Кириченко Ю. Н., Войнов П. Н., Апальков А. В. Современные основы подготовки сотрудников спецподразделений ФСИН России к пресечению массовых беспорядков в местах лишения свободы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2019. № 5. С. 32.



ных учреждений осужденных в целях пресечения указанных противоправных действий, а равно предотвращения причинения этими осужденными вреда окружающим или себе применяются физическая сила, специальные средства и оружие.

В Уголовном кодексе Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.)<sup>1</sup> (далее – УК РФ) предусмотрена уголовная ответственность за такие деяния, как «захват заложника» (ст. 206), «массовые беспорядки» (ст. 212), «дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества» (ст. 321). Указанные составы преступлений сформулированы таким образом, что определяют правовые основы не только порядка и безопасности в учреждении, но и безопасности самих осужденных.

Одновременно с этим законодатель установил уголовную ответственность за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), халатность (ст. 293 УК РФ) и другие должностные преступления. Следовательно, в пределах компетенции уголовного права законодатель обеспечивает безопасность осужденных от произвола со стороны персонала исправительных учреждений.

Таким образом, все преступления, совершаемые сотрудниками УИС, по критерию правового положения можно подразделить на две большие группы:

1) должностные – например, получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ);

2) общеуголовные – например, убийство (ст. 105 УК РФ), причинение смерти по неосторожности (ст. 109 УК РФ), умышленное причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью (ст. 111, 112 УК РФ), кража (ст. 158 УК РФ), вымогательство (ст. 163 УК РФ), хулиганство (ст. 213 УК РФ), преступления, связанные с наркотическими веществами (ст. 228–230 УК РФ) и пр.

В целом можно говорить о правовом институте безопасности УИС, регулирующем правоотношения, возникающие при обеспечении безопасности:

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

а) персонала учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания (аттестованные сотрудники, а также рабочие и служащие учреждений, исполняющих уголовные наказания);

б) персонала следственных изоляторов;

в) лиц, осуществляющих должностные или общественные полномочия в учреждениях УИС (представители органов власти, общественных и религиозных организаций, работники правоохранительных органов и др.);

г) родственников и близких осужденных;

д) осужденных, отбывающих наказания;

е) непосредственно учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Наиболее распространенной является дисциплинарная ответственность сотрудников ФСИН. Она наступает вследствие совершения дисциплинарных проступков, а осуществляется через должностных лиц, обладающих дисциплинарной властью.

Объектом посягательства при совершении дисциплинарного проступка является служебная дисциплина.

За нарушения служебной дисциплины на сотрудников УИС могут налагаться следующие взыскания: а) замечание; б) выговор; в) строгий выговор; г) предупреждение о неполном служебном соответствии; д) понижение в должности; е) снижение в специальном звании на одну ступень; ж) лишение нагрудного знака; з) увольнение из органов УИС.

Материальная ответственность сотрудников УИС возникает в рамках трудовых отношений и наступает за ущерб, причиненный учреждению при исполнении ими своих служебных обязанностей. Материальная ответственность предполагает удержание определенной суммы из заработной платы. Правила, включая условия материальной ответственности, распространяющиеся на сотрудников УИС, содержатся в Трудовом кодексе Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ТК РФ) и иных федеральных законах и нормативных правовых актах. Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю, регулируется ст. 238–250 ТК РФ.

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

Основанием для возникновения материальной ответственности может быть только противоправное поведение (действие или бездействие) материально ответственного работника, которое находится в причинной связи с возникшим материальным ущербом. Ответственность возникает в результате нарушения служебных обязанностей, которое повлекло вредные последствия.

Материальная ответственность заключается в возмещении того имущественного ущерба, который причинил сотрудник учреждению или органу ФСИН России, в котором он работает.

Ответственность за действия (бездействие), связанные с вопросами обеспечения безопасности в УИС, предусмотрена и административным законодательством.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 17 февраля 2021 г.)<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ) регулируется ответственности должностных лиц, которая наступает за совершение ими административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4).

В ст. 2.5 КоАП РФ сказано, что сотрудники органов УИС несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

Административная ответственность, являясь одним из средств обеспечения безопасности и правовой защиты установленного государством правопорядка, выражается в применении к правонарушителям административных наказаний.

Что касается административных правонарушений со стороны граждан, то наиболее распространены такие административные проступки, как невыполнение гражданами законных распоряжений и требований сотрудников по охране этих учреждений, поддержанию в них установленного режима, охране и конвоированию осужденных, подозреваемых и обвиняемых. Особенно нередки административные проступки на территориях, примыка-

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ющих к следственным изоляторам, тюрьмам, исправительным и воспитательным колониям, и выражаются главным образом в переговорах осужденных (арестованных, подсудимых) с местным населением, родственниками, близкими, друзьями и «перебросах» через ограждения предметов, запрещенных лицам, находящимся в местах лишения свободы, к приобретению, хранению и употреблению. Данные правонарушения существенным образом осложняют охрану, надлежащую реализацию режимных требований, снижают уровень безопасности и осужденных, и персонала, мешают расследованию преступлений и рассмотрению дел в суде.

Проникновение запрещенных предметов в исправительное учреждение является действием общественно опасным, поскольку посягает на правопорядок в исправительных учреждениях УИС, причиняя тем самым вред либо создавая угрозу причинения такого вреда интересам личности, общества и государства, нарушая упорядоченность, согласованность отношений в данной сфере. Проникновение к осужденным запрещенных предметов непосредственным образом влияет на состояние оперативной обстановки в исправительном учреждении, причиняет значительный вред правоотношениям, складывающимся в процессе исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы. Находящиеся в обороте запрещенные предметы концентрируют вокруг себя целую инфраструктуру противоправного поведения осужденных, включая совершение различных криминальных деяний.

Так, ч. 2 ст. 19.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность за неповиновение гражданина (за исключением осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы в уголовно-исполнительном учреждении, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и содержащихся под стражей в иных учреждениях) законному распоряжению или требованию сотрудника органа или учреждения УИС, военнослужащего либо другого лица при исполнении ими обязанностей по обеспечению безопасности и охране этих учреждений, поддержанию в них установленного режима, охране и конвоированию осужденных (подозреваемых, обвиняемых).

Действующий КоАП РФ закрепил перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ), к числу которых впервые отнесены должностные лица органов и учреждений ФСИН.

Административная ответственность, являясь одним из средств правовой защиты установленного государством правопорядка, выражается в применении к правонарушителям административно-правовых наказаний, перечень которых закреплен в ст. 3.2 КоАП РФ.

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Должностные лица УИС имеют право осуществлять административное задержание, возбуждать дела об административных правонарушениях, а также рассматривать их в рамках предоставленной компетенции. В качестве примера можно привести Приказ ФСИН России от 19 декабря 2013 г. № 780 «Об утверждении перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, уполномоченных осуществлять административное задержание», регулирующий отдельные аспекты юрисдикционных полномочий сотрудников пенитенциарной системы.

Должностное лицо УИС имеет статус субъекта административной юрисдикции, т. е. обладает полномочиями по возбуждению и рассмотрению дела об административном правонарушении. Например, начальники учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить решения по таким материалам.

К примеру, сокрытие от досмотра или передача осужденным, подозреваемым и обвиняемым запрещенных к хранению и ис-

пользованию предметов, веществ и продуктов питания влекут за собой ответственность, предусмотренную ст. 19.12 КоАП РФ «Передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания».

Объектом посягательства рассматриваемого правонарушения является установленный порядок управления в исправительных учреждениях и местах принудительного содержания. В случае передачи лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и других местах принудительного содержания, алкогольных напитков, наркотических, лекарственных и иных веществ растительного или синтетического происхождения, которые имеют одурманивающее действие или вызывают эйфорию, объектом посягательства данного правонарушения является также здоровье осужденных, подозреваемых, обвиняемых.

Действия, образующие объективную сторону рассматриваемого правонарушения, выражаются в передаче или попытке передачи любым способом предметов, веществ или продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию осужденными, подозреваемыми и обвиняемыми.

Законодатель устанавливает ответственность как за передачу, так и за попытку передачи упомянутых выше запрещенных предметов, веществ или продуктов питания. Возможно привлечение к ответственности лиц, которые направляют для передачи предметы в почтовых отправлениях с использованием различных ухищрений.

Передача или попытка передачи запрещенных предметов, изделий и веществ признается окончанным правонарушением в тот момент, когда совершены действия, прямо направленные на их доставку.

Среди субъектов, осуществляющих противоправные действия, связанные с доставкой в исправительные учреждения запрещенных предметов, можно назвать: осужденных, отбывающих наказание в данном исправительном учреждении; преступников, а также других лиц (связи осужденных), находящихся вне мест лишения свободы; родственников осужденных; от-

дельных сотрудников исправительных учреждений; иных лиц, которых осужденные, а также преступники, находящиеся на свободе, могут склонить к доставке в исправительное учреждение запрещенных предметов (водителей других организаций, доставляющих сырье в исправительное учреждение и задействованных для вывоза готовой продукции) и др. В частности, сотрудники УИС зачастую становятся на путь предательства интересов службы, пытаясь получить материальные блага от спецконтингента, оказывая заключенным различные «услуги» по доставке запрещенных вещей и предметов.

Вместе с тем сотрудники УИС за незаконную передачу запрещенных предметов несут ответственность по дисциплинарным уставам. Так, в ст. 2.5 КоАП РФ сказано, что сотрудники органов УИС несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

Еще одним из инструментов, снижающих риск возникновения угроз безопасности в деятельности УИС, можно признать применение мер правового воздействия в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение преступлений. Некоторые специалисты отмечают, что целесообразно в интересах защиты населения и обеспечения национальной безопасности внести изменения в отечественное уголовное законодательство, включив в него меру уголовно-правового характера в отношении иностранных граждан, осужденных за совершение преступлений, в виде принудительной высылки за пределы Российской Федерации, опираясь на зарубежный опыт, нормы международного права, документы, ратифицированные Россией, а также прецедентную практику Европейского суда по правам человека<sup>1</sup>.

В заключение еще раз подчеркнем, что в рамках рассмотрения вопросов юридической ответственности в сфере обеспече-

---

<sup>1</sup> Сивова А. А. Обращение к международным нормам и зарубежному опыту при применении принудительной высылки осужденных иностранных граждан как меры обеспечения национальной безопасности // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2018. № 4. С. 26.

ния безопасности УИС целесообразно выделять три ее компонента. Первый аспект связан с правовым регулированием ответственности лиц, отбывающих уголовные наказания, и связан прежде всего с нарушениями ими режимных требований, совершением противоправных и иных общественно опасных деяний в период отбывания наказания. Второй аспект связан с вопросами привлечения к ответственности сотрудников УИС за совершение дисциплинарных проступков, административных правонарушений, должностных преступлений и общеуголовных деликтов. Наконец, третий аспект предполагает правовое регулирование вопросов ответственности других лиц, находящихся вне мест лишения свободы, в силу нарушений ими режимных требований, действующих в исправительных учреждениях и на прилегающих территориях.



## ГЛАВА 6

# ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Финансовая безопасность – это важнейшая составляющая национальной безопасности Российской Федерации. В каждой стране одним из главных условий функционирования любой сферы и структуры являются защита и безопасность финансовой системы и ее элементов.

Финансовую безопасность возможно определить как защищенность финансовых интересов на всех уровнях финансовых отношений, создающую определенный уровень независимости и стабильности финансовой системы страны в условиях влияния на нее внешних и внутренних дестабилизирующих факторов, а также способность финансовой системы государства обеспечить эффективное функционирование.

Исходя из определения финансов как экономико-правовой категории, характеризующей общественные отношения, которые связаны с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства, необходимо отметить, что стратегия реализации этих задач определена в Указе Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>1</sup>.

Прежде всего, обратим внимание на то, что проблемы финансовой безопасности вызваны неравномерностью пространственного развития Российской Федерации, усилением дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития, недостаточно эффективным государственным управлением, недостаточной

---

<sup>1</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

несбалансированностью национальной бюджетной системы и другими проблемами, решение которых регламентировано в финансовом законодательстве.

Анализ финансового законодательства показывает, что само понятие «финансовое законодательство» используется главным образом лишь в научных трудах. Так, Е. Ю. Грачева и Э. Д. Соколова определяют финансовое законодательство как совокупность нормативных правовых актов, содержащих нормы финансового права<sup>1</sup>. В нормативных правовых актах данное понятие используется крайне редко. О финансовом законодательстве в своих документах упоминают Президент РФ<sup>2</sup>, а также некоторые авторы.

Анализ судебной практики позволяет отметить, что о неопределенности финансового законодательства упоминается триста шестьдесят два раза на уровне Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, тысяча семьсот шестьдесят два раза на уровне арбитражных судов округов, тысяча шестьсот восемьдесят раз на уровне апелляционных судов, четыре раза на уровне судов Пермского края. Как указал Конституционный Суд РФ, «неопределенность норм в законах о налогах может привести к не согласующемуся с принципом правового государства <...> произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с налогоплательщиками и к нарушению равенства прав граждан перед законом»<sup>3</sup>.

Исходя из вышеизложенного, отметим, что для правильного исполнения финансовых обязательств необходимо четкое понимание положений финансового законодательства, регламентирующих вопросы финансовой безопасности. Применительно к данной проблеме можно выделить два важных положения. Во-первых, это реализация принципов или основных начал финан-

---

<sup>1</sup> Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. М., 2013. С. 32.

<sup>2</sup> Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года // Рос. газета. 2012. 13 дек.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 8 окт. 1997 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года “О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.

сового законодательства. Среди данных принципов особая роль отводится принципу определенности финансового законодательства. Во-вторых, это право субъектов финансовых отношений на получение информации, которая необходима для правильного понимания содержания финансовых обязательств.

Большое значение принципа определенности отмечалось еще А. Смитом в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов». Примером законодательного закрепления данного принципа является ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – НК РФ). К сожалению, современное финансовое законодательство не всегда в полной мере отвечает данному требованию, что порождает на практике различные проблемы. Необходимость четко и конкретно выражать требования финансового законодательства неоднократно высказывалась судами различных уровней, в частности Конституционным Судом РФ<sup>2</sup>.

Проблемы начинаются с неопределенности самого подхода к правовому регулированию финансового законодательства. Современное финансовое законодательство имеет две основные проблемы: 1) множественность законов, относимых к финансовой сфере (бюджетное, банковское, страховое, валютное и иное законодательство); 2) неопределенность в содержании финансового законодательства, которая позволяет распространять на финансовые отношения действие иного законодательства, имеющего совершенно иную сущность. Речь идет о применении к финансовым отношениям норм гражданского, семейного, трудового и иных отраслей права.

Допустимость применения норм данных отраслей к регулированию финансовых отношений можно рассмотреть на примере

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>2</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 нояб. 1997 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года “О Государственной границе Российской Федерации” в редакции от 19 июля 1997 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 46. Ст. 5339 ; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР “О Государственной налоговой службе РСФСР” и Законов Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” и “О федеральных органах налоговой полиции”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

НК РФ, который является частью финансового законодательства. Так, положениями ст. 11 НК РФ установлено, что «институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». Иными словами, в законодательстве о налогах допустима трансформация устоявшихся в законодательстве терминов и определений, таких как «организация», «физическое лицо», «банк» и т. д. Представляется, что это не совсем правильно. Необходимо четко определиться с тем, что понятия, заимствованные из других отраслей права, должны использоваться только в том значении, которое им придается этими отраслями, и не должны меняться в угоду финансовым, бюджетным и иным правоотношениям. В противном случае мы получим противоречие. Например, для целей НК РФ под банками понимаются коммерческие банки и другие кредитные организации, имеющие лицензию Центрального банка Российской Федерации. Однако согласно банковскому законодательству такой подход не совсем точно отражает различия в кредитных организациях. Так, в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 105-ФЗ «О банках и банковской деятельности»<sup>1</sup> в России имеются кредитные организации, которые делятся на банковские (кредитные организации, которые имеют исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц) и небанковские (кредитные организации, имеющие право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные указанным федеральным законом). Было бы целесообразно внести в ст. 11 НК РФ изменения и вместо понятия «банк» закрепить понятие «кредитная организация». Более подробно со-

---

<sup>1</sup> О банках и банковской деятельности : Федер. закон 2 дек. 1990 г. № 395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6. Ст. 492.

отношение понятий «налоговое законодательство» и «законодательство о налогах и сборах» рассматривается в статье «Понятие и содержание законодательства о налогах и сборах (теоретические и практические аспекты)»<sup>1</sup>.

Еще одним примером неопределенности является тот факт, что в данной сфере приняты два не связанных между собой кодифицированных акта – Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, установившие легальные дефиниции бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Наряду с этим действуют иные законодательные акты, затрагивающие сферу финансовой деятельности публично-правовых образований. По этой причине в литературе обращается внимание на трансформацию финансового права в комплексную отрасль законодательства<sup>2</sup>. Таким образом, в настоящий момент финансовое законодательство как отдельная отрасль не сформировалась и находится в стадии становления.

Решение вышеуказанных проблем финансового законодательства возможно путем его систематизации, которая включает четыре самостоятельные формы правовой деятельности:

1) учет нормативных актов – сбор государственными органами, предприятиями и другими учреждениями и организациями действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе;

2) инкорпорация законодательства – подготовка и издание различного рода собраний и сборников нормативных актов;

3) консолидация законодательства – подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу;

4) кодификация законодательства – подготовка и принятие новых актов, в которых содержатся как прежние действующие нормы, так и новые нормативные предписания<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мальцев О. В. Понятие и содержание законодательства о налогах и сборах (теоретические и практические аспекты) // Вестник Академии права и управления. 2015. № 2 (39). С. 72–78.

<sup>2</sup> Цинделани И. А. Комплексные образования в системе финансового права // Финансовое право. 2014. № 12. С. 43.

<sup>3</sup> Пиголкин А. С. Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003.

Первые шаги к систематизации финансового законодательства путем инкорпорации были сделаны еще в 1980 г. посредством издания сборника по финансовому законодательству, включавшему в систематизированном виде нормативные акты, которые регулировали вопросы бюджетного права, доходов и расходов государственного бюджета, денежного обращения, государственного страхования и внутриведомственного финансового контроля<sup>1</sup>. В течение длительного периода финансовая система функционировала на основе отдельно принятых нормативных актов, регулировавших практически все сферы финансовой деятельности государства при отсутствии стройной системы финансового законодательства. Такая структура нормативного материала просуществовала до конца 1990-х гг.

В 1998 г. появились первые кодексы, упорядочившие правоотношения в налоговой и бюджетной сферах; эти документы сменили огромный массив нормативных актов, регулировавших отдельные элементы рассматриваемых отношений, в определенной степени систематизировав разрозненные до этого момента нормы.

Основными актами, регламентирующими финансовые отношения, на сегодняшний день являются различные кодексы и законы.

Российское бюджетное законодательство включает Бюджетный кодекс Российской Федерации и принятые в соответствии с ним: федеральные законы о федеральном бюджете; федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации; законы субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов; муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах; иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения.

---

<sup>1</sup> Сборник по финансовому законодательству / под ред. Т. В. Конюховой. М., 1980.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22 декабря 2020 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2021 г.)<sup>1</sup> (далее – БК РФ) устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, порядок применения бюджетных мер принуждения.

Законодательство о налогах и сборах представлено тремя уровнями: федеральным, субъекта Федерации и муниципальным. Российское законодательство о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут противоречить НК РФ.

Правовое регулирование банковской деятельности осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>2</sup>, другими федеральными законами, нормативными актами Банка России.

Нормативным актом Банка России является издаваемый Центробанком акт, направленный на установление, изменение или признание утратившими силу норм права постоянного или временного характера, рассчитанных на неоднократное применение на территории Российской Федерации и обязательных для круга лиц, определенных ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», и (или) направ-

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

ленный на установление, изменение или признание утратившими силу норм права постоянного или временного характера, регулирующих внутреннюю деятельность Банка России (включая вопросы трудового права), рассчитанных на неоднократное применение и обязательных для системы Банка России. Акт Банка России, содержащий одну норму права и более, относится к нормативным актам Банка России и подлежит изданию.

Нормативные акты Банка России не могут противоречить федеральным законам, не имеют обратной силы, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Не являются нормативными актами Банка России: официальные разъяснения Банка России; распорядительные акты Банка России; методические рекомендации Банка России; положения о структурных подразделениях; акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования; иные акты, не отвечающие признакам нормативного акта Банка России.

Нормативные акты Банка России издаются в следующих формах:

– инструкция Банка России. Нормативный акт Банка России издается в форме инструкции Банка России, если его содержанием является определение порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов (в том числе нормативных актов Банка России) по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, посредством установления совокупности правил, регулирующих процесс осуществления отдельных видов деятельности в определенной области правоотношений;

– положение Банка России. Нормативный акт Банка России издается в форме положения Банка России, если его содержанием является установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России;

– указание Банка России. Нормативный акт Банка России издается в форме указания Банка России, если его содержанием является установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, а также изменение или признание утратившими силу нормативных актов Банка России, отмена иных актов Банка России, неприменение иных актов.



Денежные отношения в стране регламентированы различными законами, среди которых Федеральный закон «О национальной платежной системе»<sup>1</sup>, Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»<sup>2</sup> и т. д.

Законодательство Российской Федерации о национальной платежной системе основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из вышеназванного федерального закона и иных федеральных законов. Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий в случаях, предусмотренных указанным федеральным законом и иными федеральными законами, могут принимать нормативные правовые акты в целях регулирования отношений в национальной платежной системе. Центральный банк РФ в пределах своих полномочий в случаях, предусмотренных названным федеральным законом и иными федеральными законами, может принимать нормативные акты в целях регулирования отношений в национальной платежной системе.

Валютное законодательство Российской Федерации состоит из Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>3</sup> и принятых в соответствии с ним федеральных законов (далее – акты валютного законодательства Российской Федерации). Органы валютного регулирования издают нормативные правовые акты по вопросам валютного регулирования (далее – акты органов валютного регулирования) только в случаях, предусмотренных данным федеральным законом. Международные договоры Российской Федерации применяются непосредственно, за исключением случаев, когда из международного договора Российской Федерации следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта валютного законодательства России.

---

<sup>1</sup> О национальной платежной системе : Федер. закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 27. Ст. 3872.

<sup>2</sup> О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации : Федер. закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 21. Ст. 1957.

<sup>3</sup> О валютном регулировании и валютном контроле : Федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50. Ст. 4859.

Если применительно к указанным выше финансовым правоотношениям можно выделить один основной закон, то к отношениям финансового контроля этого сделать невозможно. В системе российского законодательства отсутствует самостоятельный федеральный закон о финансовом контроле, что ведет к бессистемности в урегулировании отношений в области финансового контроля и обуславливает его неадекватное развитие. Система государственного финансового контроля состоит из различных подсистем. Так, в систему государственного финансового контроля (в зависимости от органов, осуществляющих финансовый контроль) включаются конституционный контроль (парламентский контроль и контроль Счетной палаты), президентский контроль (органы, уполномоченные Президентом РФ осуществлять контроль исполнения актов, такие как Главное контрольное управление и полномочные представители Президента РФ в регионах), финансовый контроль (правительственный, финансовый контроль финансовых, налоговых и таможенных органов и внутриведомственный контроль, осуществляемый в пределах их полномочий).

В нашей стране отсутствует единая система органов финансового контроля, не разработана система законодательства о финансовом контроле, что ведет к разобщенности и хаотичности норм данного института финансового законодательства. Действующие в области финансового контроля нормы различных актов не в полной мере обеспечивают правовое регулирование, соответствующее задачам развития рыночной экономики. Поэтому возникла идея принять единый закон «О финансовом контроле». Целями федерального законопроекта являются устранение правовой неопределенности правового регулирования и совершенствование правовых норм в области финансового контроля в связи с проведением административной реформы, реформы бюджетного процесса и других реформ.

Предметом правового регулирования законопроекта станут организационные, экономические, административные, финансовые (включая бюджетные, налоговые) и иные отношения, возникающие в процессе проведения финансового контроля с использованием различных форм и методов финансового контроля, использования экспертиз и других методов.

Законопроект явится базовым актом, который определит четкую нормативную основу для правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации. Его принятие позволит урегулировать следующие вопросы:

- о законодательном закреплении определений понятий «финансовый контроль», «надзор», «ревизии», «комплексные ревизии», «проверки» и др., об определении принципов, видов и форм финансового контроля, а также системы финансового контроля;
- об иерархии органов финансового контроля и о принципах их взаимодействия и координации;
- о стандартизации контрольной деятельности органов финансового контроля;
- об унификации оснований и мер ответственности должностных лиц уполномоченных органов финансового контроля<sup>1</sup>.

Принято считать, что процесс формирования отрасли права должен сопровождаться появлением кодифицированного акта. В связи с этим в финансово-правовой литературе в разное время высказывались предложения о разработке и принятии финансового кодекса. Одним из первых с такой идеей выступил Е. А. Ровинский, полагавший, что в кодификации финансового законодательства важную роль играет классификация норм в системе финансового права на общие и особенные<sup>2</sup>. Предложение разработки кодифицированного акта поддерживается и современными учеными. Так, Н. И. Химичева предлагала систематизацию финансового законодательства в виде Свода кодексов финансового законодательства<sup>3</sup>.

Гипотетически идея существования в России финансового кодекса имеет право на существование. По аналогии с кодификацией гражданского законодательства было возможно принятие такого кодифицированного акта в нескольких частях. Что включить в каждую из частей – это тема для длительных дис-

---

<sup>1</sup> Конюхова Т. В. К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6.

<sup>2</sup> Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 94–95.

<sup>3</sup> Химичева Н. И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М.; Харьков, 2011. С. 185.

куссий, но ряд авторов предлагают следующую структуру<sup>1</sup>: часть первая – общие положения о финансовой деятельности государства и муниципальных образований (ее принципы, система законодательства в данной сфере, понятийный аппарат), часть вторая посвящена бюджетной сфере, часть третья – налогообложению и т. д.

Наряду с предложением о подготовке финансового кодекса специалистами по финансовому праву высказываются предложения о принятии специальных комплексных законов, регламентирующих финансовую сферу. Одной из первых с такой идеей выступила О. Н. Горбунова, сделав предложения к закону о финансах, в состав которого она предложила включить общую и особенную части, соответствующие в целом системе финансового права как отрасли права<sup>2</sup>.

Мы присоединяемся к мнению авторов, которые считают, что имеет смысл разработать отдельный законодательный акт, который установил бы общие начала законодательства в сфере финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Это необходимо сделать хотя бы потому, что множественность нормативных правовых актов в сфере финансов создает рассогласованность в регулировании и правоприменительной практике. К примеру, это возможно сделать в форме Основ финансового законодательства, как это было в СССР<sup>3</sup>. На необходимость использования в настоящее время документа такого вида указывают и некоторые современные юристы. По мнению И. А. Мин-

---

<sup>1</sup> Пятковская Ю. В. Систематизация финансового законодательства: состояние и перспективы // Финансовое право. 2016. № 9.

<sup>2</sup> Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 118–158.

<sup>3</sup> См., напр.: Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 8 дек. 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 525 ; Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании : Закон СССР от 19 июля 1973 г. № 4536-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 392 ; Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте. Утв. ВС РФ 27 апр. 1993 г. № 4868-1 // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 784 ; Основы законодательства Российской Федерации об охране труда. Утв. ВС РФ 6 авг. 1993 г. № 5600-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 35. Ст. 1412 ; Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Утв. ВС РФ 9 окт. 1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

никеса, использование такой формы кодификации, как Основы законодательства, прежде всего по тем вопросам, которые отнесены Конституцией РФ к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации, во многом упорядочило бы российское законодательство, придало ему большую согласованность<sup>1</sup>.

## **§ 2. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Стратегией экономической безопасности РФ на период до 2030 года (далее – Стратегия) определены основные направления государственной политики, среди которых названо обеспечение устойчивого развития национальной финансовой системы и обеспечение безопасности экономической деятельности. В связи с чем одним из направлений реализации Стратегии является выявление угроз финансовой безопасности и оперативное реагирование на возникающие угрозы. Решение данных задач возможно только при эффективном применении закрепленных законодательством форм и методов.

Концептуально формирование эффективной системы финансовой безопасности опирается на создание комплексного мониторинга, т. е. многоуровневой и полномасштабной системы отслеживания динамики всех основных финансово-экономических процессов в стране. Это обеспечивается созданием системы финансово-контрольных органов страны и системы форм и методов обеспечения финансовой безопасности.

Традиционно принято выделять следующие формы в системе финансовой безопасности России. Предварительный контроль – это контроль, осуществляемый до совершения финансовых операций. Он предусматривает оценку финансовой обоснованности расходов для предотвращения неэффективного использования средств. Текущий контроль – это финансовый контроль, осуществляемый в момент совершения финансовых операций. Он

---

<sup>1</sup> Минникес И. А. Проблемы кодификации законодательства субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2015. № 2. С. 13.

выявляет и предупреждает о возможных злоупотреблениях при получении и расходовании средств. Данная форма контроля способствует соблюдению финансовой дисциплины и своевременности осуществления расчетов. Наибольший удельный вес среди форм традиционно занимает последующий контроль, осуществляемый путем анализа отчетной финансовой и бухгалтерской документации, предназначенный для оценки результатов финансовой деятельности экономических субъектов.

Наиболее востребованными методами обеспечения финансовой безопасности являются: отчеты, проверки, инвентаризации, ревизии и т. д.

Отчет – это система взаимосвязанных показателей, характеризующих условия и результаты деятельности субъекта или составляющих его элементов за истекший период. Составление отчета – завершающий этап учетного процесса, поэтому он состоит из обобщающих итоговых показателей, которые получают в конце отчетного периода путем соответствующей обработки (группировки, обобщения и т. п.) данных текущего учета. Отчет может содержать количественные и качественные показатели как в стоимостном, так и в натуральном выражении.

По объему содержащихся в отчетах сведений различают частную и общую отчетность. Частная отчетность включает информацию о результатах деятельности какой-либо структурной единицы, или об отдельных направлениях ее деятельности, или о результатах деятельности по конкретным географическим регионам. Общая отчетность характеризует результаты деятельности субъекта в целом. В зависимости от целей составления отчетность может быть внешней и внутренней. Внешняя отчетность служит средством информирования внешних пользователей – заинтересованных физических и юридических лиц – о характере деятельности, доходности и имущественном положении предприятия. Составление внутренней (внутрихозяйственной) отчетности вызывается потребностью внутрифирменного управления.

В зависимости от периода, который охватывает отчетность, различают годовую и периодическую (ежедневную, еженедельную, ежедекадную, месячную, квартальную, полугодовую) отчетность.

Важное место в системе методов обеспечения финансовой безопасности занимает финансовый мониторинг – механизм постоянного, регулярного наблюдения за контролируруемыми показателями финансового состояния предприятия, определения размера разного рода отклонений фактических результатов от предусмотренных, выявления причин этих отклонений и разработки возможных сценариев, управленческих решений<sup>1</sup>. С правовой точки зрения мониторинг направлен на обнаружение действий, являющихся предпосылкой преступных деяний. Элемент данного подхода – экономический анализ, проводимый в целях выявления преступлений<sup>2</sup>. С экономической точки зрения мониторинг представляет собой диагностику и выявление негативных явлений в какой-либо сфере. Элементами данного подхода являются индикаторы экономической безопасности<sup>3</sup>.

Развитие и совершенствование системы финансового мониторинга можно назвать в числе важнейших задач государственного управления<sup>4</sup>.

Согласно Указу Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»<sup>5</sup> следующие органы власти получили официальные полномочия по осуществлению мониторинга в контексте государственного финансового контроля: Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), Счетная палата РФ, Центральный банк РФ (Банк России), Министерство финансов РФ.

Росфинмониторинг основывает свою деятельность на Указе Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 8 марта

---

<sup>1</sup> Беклемишев А. В., Казакова Г. А. Создание системы финансового мониторинга // Лизинг. 2010. № 5. С. 50–56.

<sup>2</sup> Каюмова Е. Ф., Городецкий А. Е. Финансово-экономические расследования в обеспечении экономической безопасности // Аудит и финансовый анализ. 2007. № 1. С. 42–49.

<sup>3</sup> Сенчагов В. К., Лев М. Ю., Гельвановский М. И., Рубин Б. В., Иванов Е. А., Каравая И. В., Колпакова И. А., Павлов В. И., Рогова О. Л., Вайвер Ю. М., Лев М. Ю., Казанцев С. В. Оптимизация индикаторов и пороговых уровней в развитии финансово-банковских и ценовых показателей в системе экономической безопасности РФ. М., 2017.

<sup>4</sup> Лисюткина А. С. Государственный финансовый мониторинг в РФ и пути повышения его эффективности // Символ науки. 2016. № 11-1. С. 106–109.

<sup>5</sup> О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере : Указ Президента РФ от 2 февр. 2016 г. № 41 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 6. Ст. 831.

2016 г.)<sup>1</sup>. Данный орган осуществляет контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма посредством проведения проверок и принятия необходимых мер по устранению последствий выявленных нарушений, а также привлечение к ответственности; осуществляет функции главного распорядителя и получателя бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете Росфинмониторингом; организует и проводит проверки деятельности территориальных органов Росфинмониторинга; организует и (или) обеспечивает научную и научно-исследовательскую деятельность в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также подготовку кадров в этой сфере путем реализации профессиональных программ; осуществляет организацию и ведение гражданской обороны в Росфинмониторинге; осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности.

14 февраля 2020 г. состоялось заседание Коллегии Росфинмониторинга на тему «Об итогах работы Федеральной службы по финансовому мониторингу в 2019 году и основных задачах на 2020 год»<sup>2</sup>. Было отмечено, что на национальном уровне главной проблемной зоной остается кредитно-финансовая сфера и происходящая миграция теневых, в том числе преступных доходов из одного финансового сектора в другой. Совместно с Банком России, ФСБ, МВД, Следственным комитетом, Федеральной налоговой службой и Генеральной прокуратурой в 2019 г. удалось пресечь деятельность двадцати пяти «теневых площадок», оборот которых составлял 38 млрд руб. В целом же применение заградительных мер банками позволило пресечь вывод в нелегальный оборот более 200 млрд руб.

---

<sup>1</sup> Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25. Ст. 3314.

<sup>2</sup> Росфинмониторинг подвел итоги работы в 2019 году // Федеральная служба по финансовому мониторингу : офиц. сайт. URL: <https://www.fedsfm.ru/special/releases/4372> (дата обращения: 15.04.2021).



В целях минимизации рисков использования судебной системы для обналичивания и вывода денег за рубеж по приговорным основаниям Росфинмониторинг привлекался в процессы в качестве третьего лица почти четыре тысячи раз. Общая сумма исковых требований, рассмотренных службой, составила более 150 млрд руб. С учетом заключений органа приняты решения об отказе в исковых требованиях на общую сумму около 38 млрд руб.

За 2019 г. Росфинмониторингом проведено около четырех тысяч финансовых расследований, в том числе в отношении более ста двадцати организаций финансового сектора, на предмет «вовлеченности» их в проведение подозрительных транзакций, информация о которых поступила из Банка России и правоохранительных органов.

Совместно с Федеральной пробирной палатой урегулирована деятельность в секторе драгоценных металлов и драгоценных камней.

Работа с крупнейшими сотовыми операторами и Роскомнадзором привела к сокращению в два раза объема подозрительных операций по обналичиванию денежных средств через абонентов операторов сотовой связи, которым поступают денежные средства от фирм-однодневок и др.

Положительные результаты взаимодействия с Федеральным казначейством отмечены по итогам анализа использования субсидий, предоставленных из федерального бюджета через Фонд развития промышленности. Установлены финансовые операции, свидетельствующие о нецелевом использовании денежных средств предприятиями станкостроения, получившими более 2,5 млрд руб. Инициирован возврат в бюджет 400 млн руб.

В рамках соблюдения антикоррупционного законодательства осуществлены проверки на основании около десяти тысяч запросов в отношении почти девяноста тысяч лиц. С использованием материалов Росфинмониторинга возбуждено около четырехсот уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также более сорока уголовных дел по фактам легализации доходов, связанных с коррупцией, арестованы активы фигурантов более чем на 30 млрд руб.

Счетная палата РФ действует на основе Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>. Круг ее полномочий охватывает мероприятия контрольного, ревизионного, экспертно-аналитического и информационного характера. Так, в 2019 г. Счетная палата провела шестьдесят четыре контрольных и экспертно-аналитических мероприятия по поручениям, обращениям и запросам Государственной Думы (31 мероприятие), Совета Федерации (25), Президента РФ (14) и Правительства РФ (1). 884,6 млрд руб. составил объем нарушений, выявленных Счетной палатой в 2019 г.; всего обнаружено 4 443 нарушения. Отметим, что около 316,1 млрд руб. (36 %) приходится на нарушения, связанные с неправильным ведением бухгалтерского учета и некорректным составлением иной финансовой отчетности<sup>2</sup>.

Центральный банк РФ (Банк России) как контрольно-надзорный финансовый орган действует на основе Федерального закона от 10 июня 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Деятельность Центробанка включает: разработку денежно-кредитной политики; обеспечение эмиссии наличных денежных средств; выработку сбалансированной политики в части определения величины ключевой ставки; разработку норм, направленных на повышение эффективности расчетов в рамках различных платежных систем; моделирование экономических процессов. Контроль некредитных финансовых отношений осуществляется Банком России в таких сегментах, как страховой бизнес, рынок ценных бумаг, рынок паевых инвестиционных фондов, рынок негосударственных пенсионных фондов, товарные биржи, рынок услуг кредитных бюро, рынок жилищных кооперативов, рынок электронных платежных систем, рынок микрокредитования.

Министерство финансов РФ, действующее на основании Постановления Правительства РФ «Вопросы Министерства финан-

---

<sup>1</sup> О Счетной палате Российской Федерации : Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>2</sup> Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году // Счетная палата Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://ach.gov.ru/promo/annual-report-2019> (дата обращения: 12.04.2021).

сов Российской Федерации»<sup>1</sup>, Постановления Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации»<sup>2</sup>, осуществляет мероприятия по финансовому контролю, проверке и ревизии юридических лиц, координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении служб (Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федерального казначейства, Федеральной таможенной службы). В соответствии с Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»<sup>3</sup> Министерство финансов РФ организует государственный контроль за качеством сортировки и оценки драгоценных камней и федерального пробирного надзора.

Определенными полномочиями в сфере финансового мониторинга и контроля могут быть наделены Генеральная прокуратура РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ – в пределах своих компетенций, отражающих вовлеченность данных органов в обеспечение законности бюджетных отношений. Финансовый мониторинг и контроль в общем случае не рассматриваются как основная деятельность правоохранительных структур, поэтому данное направление их деятельности связано с межведомственными коммуникациями

Определенные функции выполняет и Комитет Государственной Думы (далее – ГД) по безопасности и противодействию коррупции РФ, действующий на основании Положения о Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции от 17 января 2017 г. № 15/8. Основными направлениями его деятельности являются: внесение предложений по формированию проектов программ законопроектной работы ГД и проекта календаря рассмотрения вопросов ГД; предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовка к рассмотрению ГД; подготовка заключений по законопроектам и проектам постановле-

---

<sup>1</sup> Вопросы Министерства финансов Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 7 апр. 2004 г. № 185 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 3. Ст. 473.

<sup>2</sup> О Министерстве финансов Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

<sup>3</sup> О драгоценных металлах и драгоценных камнях : Федер. закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1463.

ний; подготовка проектов постановлений ГД и проектов документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями ГД; рассмотрение и исполнение поручений Председателя ГД и его заместителей; решение других вопросов, связанных со спецификой комитета.

Однако финансовая безопасность обеспечивается и иными методами, среди которых следует выделить инвентаризацию. Под инвентаризацией понимается проверка наличия имущества организации и состояния ее финансовых обязательств на определенную дату путем сличения фактических данных с данными бухгалтерского учета. Нормативными актами, регулирующими порядок проведения инвентаризации, являются Федеральный закон «О бухгалтерском учете»<sup>1</sup>, Приказ Министерства финансов РФ от 13 июня 1995 г. № 49 «Об утверждении методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств», Приказ Министерства финансов РФ от 29 июля 1998 г. № 34н (в ред. приказов Минфина РФ от 30 декабря 1999 г. № 107н, от 24 марта 2000 г. № 31н) «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации», Постановление Государственного комитета РФ по статистике от 18 августа 1998 г. № 88 (в ред. постановлений Госкомстата РФ от 27 марта 2000 г. № 26, от 3 мая 2000 г. № 36) «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету кассовых операций, по учету результатов инвентаризации»<sup>2</sup>.

В последние годы в России отмечено увеличение числа экономических преступлений. Экономическим преступлением принято называть общественно опасные и противоправные деяния, причиняющие ущерб экономическим и хозяйственным интересам предприятий и граждан. Стоит отметить, что ориентировочно третья часть из всех экономических преступлений – это тяж-

---

<sup>1</sup> О бухгалтерском учете : Федер. закон от 6 дек. 2011 г. № 402-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7344.

<sup>2</sup> Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету кассовых операций, по учету результатов инвентаризации : Постановление Государственного комитета РФ по статистике от 18 авг. 1998 г. № 88 // Российский налоговый курьер. 2000. № 11. (Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету результатов инвентаризации.)

кие и особо тяжкие преступления с нанесением материального ущерба<sup>1</sup>. В России в 2019 г. выявлено более ста четырех тысяч экономических преступлений, ущерб от них составил 447,2 млрд руб. По статистике 84,6 % преступлений в России являются преступлениями экономической направленности. Более половины зарегистрированных преступлений (53,5 %) составили хищения чужого имущества<sup>2</sup>. Естественно, что в полной мере защитить от растрат и хищений того же персонала не в силах ни одна даже самая продвинутая система внутреннего контроля на предприятии. И здесь одним из наиболее действенных способов осуществления контрольной функции бухгалтерского учета за сохранностью товарно-материальных ценностей, дебиторской и кредиторской задолженности предприятия, верности исчисления и своевременности уплаты налогов и других платежей является инвентаризация. Это один из основных методов фактического контроля за сохранностью имущественных ценностей и денежных средств<sup>3</sup>.

Итак, основные задачи инвентаризации: выявление фактического наличия имущества (в том числе оборудования на предприятии) и материальных ценностей; сопоставление фактического наличия имущества и ценностей с данными бухгалтерского учета; проверка полноты отражения в учете обязательств.

Основные цели инвентаризации: выявить фактическое имущество организации; определить количество товаров и материалов, которые использовались в производстве; сопоставить фактическое наличие имущества с данными учета; выявить излишки и недостачи товаров и материалов; проверить полноту и правильность отражения в учете оценки имущества и обязательств; проконтролировать сохранность и условия эксплуатации основных средств; проверить порядок использования нематериальных активов, ценных бумаг и денежных средств.

---

<sup>1</sup> Русанов Г. А. Экономические преступления : учеб. пособие. М., 2019.

<sup>2</sup> МВД подсчитало ущерб от экономических преступлений в 2019 году // РБК : [сайт]. 2020. 28 янв. URL: <https://www.rbc.ru/society/28/01/2020/5e2f57719a794770bfad76b6> (дата обращения: 05.04.2021).

<sup>3</sup> Дрягина Т. В. Значение инвентаризации при доказывании экономических правонарушений // Экономические науки. 2020. № 26.

В функции практически всех органов, наделенных контрольными полномочиями в сфере финансовой безопасности, входит право проведения проверок. Проверка – это контроль, проводимый на предмет установления соответствия реального, истинного образа, состояния товара, документа, проекта (поведения), исполнения поручений требуемому образу, стандарту, образцу, установленным правилам. В зависимости от органов, осуществляющих проверки, выделяют: вневедомственные проверки – проводятся органами государственного контроля (Счетной палатой РФ, Министерством финансов РФ, Федеральной налоговой службой), которые наделены контрольными правами по отношению к проверяемым независимо от их ведомственной подчиненности; ведомственные проверки – проводятся контрольно-ревизионным аппаратом вышестоящих органов в подведомственных им организациях (предприятиях, учреждениях); внутриведомственные проверки – проводятся работниками предприятий, контролирующими деятельность внутренних структурных подразделений, которые не имеют юридической самостоятельности.

В зависимости от источников полученных данных выделяют: фактические проверки – проводятся преимущественно по данным осмотра объектов в натуре и направлены на выявление законности и целесообразности использования экономических ресурсов, как правило, в ходе осуществления хозяйственных операций; документальные проверки – проводятся по документальным данным и представляют собой форму последующего контроля, используются также данные фактического осмотра объектов в натуре, что существенно повышает эффективность контрольно-ревизионной работы; смешанные проверки – сочетают использование фактических и документальных контрольных данных.

По организационному признаку выделяют: плановые проверки – осуществляются по заранее разработанному и утвержденному плану<sup>1</sup>; внеплановые проверки – проводятся в сроки, не предусмотренные утвержденным планом, в силу возникшей необходимости (при наличии данных о налоговых, бюджетных

---

<sup>1</sup> См.: Сводный план проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://plan.genproc.gov.ru> (дата обращения: 22.04.2021).

нарушениях, злоупотреблениях, а также по требованию представительных органов власти, правоохранительных и других властных органов); перманентные проверки – проводятся непрерывно контрольно-ревизионным аппаратом организации в структурных подразделениях.

По объему вопросов и в зависимости от цели проведения выделяют: полные проверки – охватывают все стороны хозяйственно-финансовой деятельности организации и направлены на выявление общего состояния производственной и финансовой устойчивости, сохранности и использования средств организации; частичные проверки – заключаются в контроле отдельных сторон хозяйственно-финансовой деятельности ревизуемой организации, которые являются, как правило, внеплановыми и проводятся обычно по инициативе собственников хозяйствующих субъектов; тематические проверки – анализируются отдельные стороны деятельности организации, отрасли.

Принято выделять также камеральные проверки, проводимые по месту нахождения контролирующего органа на основе деклараций, расчетов, отчетов и иных документов, представленных проверяемым лицом, выездные проверки – производятся, как правило, по месту нахождения проверяемого лица и на основании решения руководителя (заместителя руководителя) контролирующего органа.

Статистические данные показывают, что только Федеральной налоговой службой России за девять месяцев 2020 г. проведено 46,1 млн камеральных проверок, из них результативных – 1,7 млн проверок с доначислениями на общую сумму (налог, пени, штраф) 26,1 млрд руб. (в том числе налоги – 15,5 млрд руб.). За аналогичный период 2019 г. налоговыми органами было проведено 47,2 млн проверок, из них результативных – 1,8 млн с доначислениями (налог, пени, штраф) 27,3 млрд руб. (налоги – 15,7 млрд руб.). По России в целом за девять месяцев 2020 г. доначисления на одну камеральную проверку составили 15,3 тыс. руб. (налог, пени, штраф). Выездных проверок проведено всего 4 017, из них результативных 3 878 проверок на общую сумму доначислений (налог, пени, штраф) 126,3 млрд руб. (из них налогов – 87,7 млрд руб.), или в среднем 32,6 млн руб.

(в том числе налогов – 22,6 млн руб.) доначислений на одну проверку. В 2019 г. за девять месяцев проведено 6 949 проверок, из них результативных 6 728 на общую сумму доначислений (налог, пени, штраф) 249,7 млрд руб. (из них налогов – 176 млрд руб.), или в среднем 37,1 млн руб. (в том числе налогов – 26,2 млн руб.) доначислений на одну проверку<sup>1</sup>.

### **§ 3. ФИНАНСОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

В контексте решения целей и задач, заложенных Указом Президента РФ «О Стратегии экономической безопасности на период до 2030 года», необходимо внимательнее отнестись к подверженности финансовой системы России различным рискам, в том числе связанным с внешними и внутренними угрозами, среди которых – многочисленные нарушения финансового законодательства. Решение данной проблемы возможно через развитие и совершенствование института финансовой ответственности в сфере финансовой и экономической безопасности.

Юридическая ответственность – это нормативная, формально определенная, гарантированная и обеспеченная государственным принуждением, убеждением или поощрением юридическая обязанность субъектов общественных отношений по соблюдению предписаний правовых норм, которая реализуется в правомерном поведении, влекущем одобрение или поощрение, а в случае совершения правонарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного или личного неимущественного характера, реализующиеся в охранительном правоотношении ответственности<sup>2</sup>.

Соответственно, финансовая ответственность является разновидностью юридической ответственности и применяется наряду с уголовной, административной, гражданской и иными

---

<sup>1</sup> Налоговый контроль 2020 в цифрах // Правовест Аудит : [сайт]. 2020. 23 дек. URL: <https://pravovest-audit.ru/nashi-statii-nalogi-i-buhuchet/nalogovyy-kontrol-2020-v-tsifrakh/> (дата обращения: 25.03.2021).

<sup>2</sup> Мусаткина А. А. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности. Тольятти, 2003.



видами ответственности. При этом финансовая ответственность предусмотрена финансовым законодательством и имеет свои особенности, отраженные в Бюджетном, Налоговом кодексах РФ, Федеральном законе «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и иных актах финансового законодательства.

В последние годы можно говорить об усилении роли финансово-правовой ответственности, однако ни в теории права, ни на практике до сих пор не выработано единообразного подхода к определению понятия финансово-правовой ответственности, содержанию данного понятия, уяснению ее места в системе юридической ответственности.

Связь конституционной и финансовой ответственности обусловлена особыми свойствами самого конституционного права. Конституционная ответственность – основа, базис для развития и формирования других видов юридической ответственности. Так, ст. 57 Конституции РФ гласит: «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы». Взаимосвязь финансовой и конституционной ответственности носит функциональный характер, заключающийся в функциональном воздействии как на формирование института финансовой ответственности, так и на поведение граждан.

Финансовая ответственность тесно взаимодействует с уголовной ответственностью. Это обусловлено тем, что в предмет уголовно-правовой охраны и уголовно-правового регулирования входит часть финансовых отношений. Так, в ст. 174 и 174.1 УК РФ установлена ответственность за легализацию (отмывание) средств или иного имущества, приобретенных преступным путем. В ст. 176 УК РФ определена ответственность за незаконное получение государственного целевого кредита и его использование не по назначению. В ст. 177 УК РФ предусмотрена ответственность за злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности. Отдельную группу в УК РФ составляют преступления в сфере валютного регулирования (незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга, нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 191–192 УК РФ)). В УК РФ

предусмотрена ответственность и за налоговые преступления (ст. 198–199)<sup>1</sup>.

За нарушение финансового законодательства предусмотрены различные меры принуждения: штрафы, производство выемки, истребование документов, вызов в качестве свидетеля, пеня, приостановление финансирования и т. д. Однако не все меры принуждения в сфере финансовой безопасности связанные с нарушением финансового законодательства, можно отнести к мерам финансовой ответственности. Во многих финансово-правовых нормах содержатся отсылочные нормы об ответственности, установленные иными отраслями права, например, гражданского, административного и уголовного. Тем не менее обратим внимание на особенности финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

Отождествление многочисленных мер принуждения с финансовой ответственностью связано с противоречивостью самого финансового законодательства, которое находится в постоянном развитии. В литературе имеется позиция, содержащая расширительный подход к финансовой ответственности. Так, О. М. Гейхман полагает, что «понятие “финансовая ответственность” включает в себя такие ее разновидности, как налоговая, бюджетная, банковская и валютная»<sup>2</sup>.

В действующем российском законодательстве не используются понятия «финансовое правонарушение» и «финансово-правовая ответственность», но в отдельных институтах финансового права данные понятия определены специальным законодательством. В ранее действовавшем Законе РФ от 9 октября 1992 г. № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>3</sup> содержалась специальная ст. 14, в которой предусматривалась ответственность за конкретные нарушения положений указанного закона. Поэтому до 2004 г. было правомерным выделять в качестве самостоятельного вида валютные правонарушения.

---

<sup>1</sup> Мусаткина А. А. Соотношение финансовой ответственности с иными видами юридической ответственности // Право и политика. 2005. № 8.

<sup>2</sup> Гейхман О. М. Бюджетно-правовая ответственность. М., 2005.

<sup>3</sup> О валютном регулировании и валютном контроле : Закон РФ от 9 окт. 1992 г. № 3615-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 45. Ст. 2542.

В настоящее время за нарушения валютного законодательства РФ специальная ответственность в самом валютном законодательстве не предусматривается; за нарушения в валютной сфере установлена уголовная и административная ответственность<sup>1</sup>.

БК РФ изначально не использовал понятие «бюджетная ответственность», вместо него применялся термин «ответственность за нарушение бюджетного законодательства». Например, часть четвертая БК РФ назвалась: «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», в ст. 281 части четвертой БК РФ законодатель использовал понятие «меры принуждения», а в ст. 282 указывалось уже понятие «меры» (меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства)<sup>2</sup>. Но в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>, из БК РФ исчезло упоминание об ответственности.

На сегодня БК РФ по-прежнему не содержит понятие «бюджетное правонарушение». Вместо него используется понятие «бюджетное нарушение», под ним понимается совершенное в нарушение бюджетного законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы РФ, действие (бездействие) финансового органа и иных участников бюджетных отношений, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Частью четвертой БК РФ предусмотрены следующие бюджетные нарушения: нецелевое использование бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита; неперечисление либо несвоевременное перечисление

---

<sup>1</sup> Тютина Ю. В. Содержание финансово-правовой ответственности // Финансовое право. 2009. № 2.

<sup>2</sup> Мусаткина А. А. Финансовая ответственность как вид юридической ответственности // Журнал российского права. 2005. № 10

<sup>3</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31. Ст. 4191.

платы за пользование бюджетным кредитом; нарушение условий предоставления бюджетного кредита; нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Состав бюджетного нарушения отличается от принятого в юридической науке. Так, существуют различия по субъекту, субъективной стороне правонарушения и бюджетного нарушения. Субъектами бюджетной ответственности согласно ст. 306.1 БК РФ являются коллективные субъекты – участники бюджетного процесса, наделенные статусом финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета<sup>1</sup>. В соответствии с правовой позицией Верховного Суда РФ, высказанной в Постановлении Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 9 февраля 2012 г.)<sup>2</sup> действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство РФ, иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенное лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, не влечет ответственность в соответствии с бюджетным законодательством РФ. К таким лицам бессмысленно применять карательные меры воздействия, предусмотренные КоАП РФ, не имеет смысла и применение мер, предусмотренных ГК РФ и имеющих компенсационный характер. В соответствии с действующим законодательством муниципальные администрации подпадают под определение юридических лиц и должны подчиняться требованиям Федерального закона от 16 декабря 2019 г. № 442-ФЗ<sup>3</sup>, согласно которому невыполнение юридическим лицом обязательств наказывается штрафами в размере 1–3 млн руб. Но являясь участниками бюджетного процесса, муниципальные образования лишены возмож-

---

<sup>1</sup> Алексеева Е. С. Правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Финансовое право. 2016. № 8.

<sup>2</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 нояб. 2007 г. № 48 // Рос. газета. 2007. № 276.

<sup>3</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон от 16 дек. 2019 г. № 442-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 51 (ч. 1). Ст. 7494.

ности выполнить данные требования. На практике 30 апреля 2021 г. в Госдуму внесен законопроект, упрощающий деятельность муниципалитетов: планируется освободить органы местного самоуправления от уплаты штрафов за неисполнение бюджетных обязательств. (Один из авторов законопроекта сенатор С. Леонов отметил: «У нас хроническое недофинансирование муниципалитетов, огромное количество проблем, связанных, например, с водоснабжением, отоплением и канализацией»<sup>1</sup>.)

За бюджетные нарушения вместо мер юридической ответственности применяются бюджетные меры принуждения. В Бюджетном кодексе РФ указаны следующие бюджетные меры принуждения: беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы; беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому бюджету; беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление предоставления межбюджетных трансфертов; передача уполномоченному по бюджету части полномочий главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств и получателя бюджетных средств. Меры принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства на основании уведомления органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Одновременно с этим бюджетные нарушения отражены в КоАП РФ в гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг». К ним относятся: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14), невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 15.15), неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 15.15.1), нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 15.15.2), нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 15.15.3),

---

<sup>1</sup> В ЛДПР предложили освободить муниципалитеты от ряда штрафов // Seldon.News : [сайт]. 2021. 3 мая. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/250135249> (дата обращения: 07.05.2021).

нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций (ст. 15.15.4), нарушение условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5), невыполнение государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.5-1) и т. д.

Разница между бюджетными нарушениями и административными правонарушениями состоит в субъекте ответственности: бюджетные нарушения могут совершать только некоторые участники бюджетного процесса (к ним могут быть отнесены финансовый орган, главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, главный администратор доходов бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета), а административные правонарушения – должностные и юридические лица.

При этом цели ответственности тоже не совпадают. В рамках административной ответственности речь идет о применении в отношении виновного лица негативных мер воздействия (наказания в виде штрафа или дисквалификации). В рамках бюджетных мер принуждения речь идет о восстановлении прав государства или муниципалитета на денежные средства, которые послужили объектом правонарушения. Речь идет о возврате данных средств, что гораздо важнее для исполнения бюджетных обязательств, т. к. за ними стоят зарплаты, пенсии, инвестиционные проекты, а наказание виновного – это второстепенный вопрос.

Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля. Административную ответственность могут самостоятельно применять путем составления протокола должностные лица Федерального казначейства, в том числе руководители (их заместители) его территориальных органов (ст. 23.7 КоАП РФ), должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере (ст. 28.3 КоАП), должностные лица органов местного самоуправления, осуществляющие муниципальный финансовый контроль (п. 7 ст. 28.3 КоАП РФ), инспектора Счетной палаты РФ (ст. 28.3 КоАП РФ). Этим

финансовая ответственность в бюджетной сфере отличается от иных видов ответственности, где она носит личностный аспект.

Несколько иной аспект носит финансовая ответственность в налоговом законодательстве. В рамках Налогового кодекса РФ ответственность четко установлена гл. 15, 16 и 18. Первоначально данный вид ответственности, как подвид финансовой ответственности, вызывал вопросы, т. к. ее отождествляли с административной ответственностью. В ст. 106 НК РФ содержится понятие налогового правонарушения: налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное деяние налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое НК РФ установлена ответственность. В то же время законодатель избегает употреблять термин «налоговая ответственность», используя более «нейтральный» – «ответственность за налоговые правонарушения», который по сути ничем не отличается от термина «налоговая ответственность». В редакции НК РФ, действовавшей до 1 января 2007 г., понятие налоговой ответственности употреблялось неоднократно – в п. 2 ст. 100 и п. 2 ст. 107. Термин «налоговая ответственность» неоднократно употребляется и в решениях Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>.

Стремление законодателя избегать использования термина «налоговая ответственность» понятно и объяснимо, поскольку в доктрине, в юридической науке отношение к налоговой ответственности является неоднозначным, спорным. Большинство ученых-правоведов (за исключением ученых в области финансового и налогового права) не поддерживают идею о выделении налоговой (финансовой) ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности<sup>2</sup>.

Финансовая ответственность в налоговой сфере носит комплексный характер. С одной стороны, финансовая ответствен-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3200; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй ст. 89 Налогового кодекса РФ в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 30. Ст. 3214.

<sup>2</sup> Тютина Ю.В. Содержание финансово-правовой ответственности.

ность в сфере налогообложения носит компенсационный характер, как и бюджетные меры принуждения, и применяется в целях возмещения ущерба, причиненного государству в результате просрочки уплаты (перечисления) налога или сбора. Примером такого подхода является пеня, порядок применения которой установлен п. 2 ст. 57, ст. 75 НК РФ. С другой стороны, налоговая ответственность представляет собой ответственность карательного характера, имеющую административную природу.

Вопрос о соотношении административной и налоговой, читай финансовой, ответственности стал предметом рассмотрения Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. В Постановлении ВАС РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> указано, что «при решении вопроса о применении к спорным правоотношениям положений части первой НК РФ судам необходимо исходить из того, что круг отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, определен в части первой статьи 2 Кодекса. В связи с этим часть первая НК РФ не подлежит применению к иным правоотношениям с участием налоговых органов, не связанным с установлением, введением и взиманием налогов и сборов в Российской Федерации, осуществлением налогового контроля, обжалованием актов налоговых органов (действий, бездействия их должностных лиц), принятых (осуществленных) в рамках налогового контроля, привлечением к ответственности за совершение налоговых правонарушений». В иных случаях применяются нормы КоАП РФ.

Ввиду специфики налоговых правоотношений компенсационная финансовая ответственность должна играть главную роль в системе видов юридической ответственности, применяемых к налогоплательщикам за те нарушения законодательства о налогах и сборах, которые влекут недополучение денежных средств казной.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации : Постановление ВАС РФ от 28 февр. 2001 г. № 5 // Вестник ВАС РФ. 2001. № 7.



## ГЛАВА 7

# МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ НОРМ В СИСТЕМЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Формирование современной системы местного самоуправления необходимо связывать с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>1</sup>. Обозначая ключевые принципы организации системы местного самоуправления, правовые нормы, регулирующие основные механизмы осуществления начал местной власти, закон формулирует лишь общие подходы к системе местного управления, закрепляя прежде всего территориальные и организационные основы осуществления местного самоуправления. В законе не определяются нормы, определяющие основы муниципальной безопасности, но в ст. 6 уже устанавливается компетенция органов местного самоуправления, в рамках которой местные Советы народных депутатов уже имеют право по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства с учетом местных демографических, территориальных, экономических условий и национальных особенностей, передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления. Принципы и основы осуществления на местном уровне системы безопасности не могли быть определены в таком акте в силу того, что сама система местного самоуправления только начинала свой путь правового и организационного становления, а также в силу того, что в начале 1990-х гг. вопросы национальной безопасности относились к полномочиям органов государственной власти.

Следующим этапом развития норм, определяющих проэлементы основ муниципально-правовой безопасности, можно

---

<sup>1</sup> Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР от 9 апр. 1990 г. № 1417-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

считать Закон от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В данном нормативно-правовом акте организационные основы системы местного самоуправления описываются более развернуто, оставляя при этом возможность определять в положении (уставе) о местном самоуправлении функции, порядок работы, систему и структуру местных органов власти и управления, разграничивать их полномочия, определять организацию территориального общественного самоуправления населения. В данном законе уже более широко определяется компетенция соответствующих Советов, которая разделена по направлениям. Кроме того, ст. 54 данного закона закрепляются полномочия поселковой, сельской администрации в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан. Так, поселковая, сельская администрация должна: обеспечивать на территории поселка, сельсовета соблюдение законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления, охрану прав и свобод граждан; осуществлять контроль за соблюдением решений Советов предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. За администрацией закреплены также полномочия: осуществлять в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организовывать проведение противопожарных мероприятий. Кроме того, администрация утверждает в должности участковых инспекторов милиции, контролирует их работу, оказывает содействие органам милиции, ГАИ, пожарной охраны в осуществлении их функций; предъявляет в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, наруша-

---

<sup>1</sup> О местном самоуправлении в Российской Федерации : Закон от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

ющих права и законные интересы граждан, проживающих на территории поселка, сельсовета, а также права поселкового, сельского Совета, местной администрации; налагает в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения; принимает предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий; регистрирует в соответствии с законодательством общественные объединения населения, органы территориального общественного самоуправления, действующие на территории Совета; организует прием населения, а также рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан, принимает по ним необходимые меры в пределах своей компетенции; производит в соответствии с законодательством регистрацию актов гражданского состояния; совершает в соответствии с законодательством нотариальные действия; выдает гражданам справки, удостоверяющие личность, семейное, имущественное положение, и другие справки, предусмотренные законодательством.

Формирование муниципально-правовых основ системы безопасности России современного периода начинается в связи с включением местного самоуправления в систему публичной власти и возложением на него обязанности выполнять публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти (ст. 132, 133 Конституции РФ<sup>1</sup>). Несмотря на то, что местное самоуправление согласно ст. 12 Конституции РФ является самостоятельным уровнем публичной власти, органы власти которого не входят в систему органов государственной власти, при осуществлении ряда функций публичного характера на уровне местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий они должны участвовать в решении вопросов обеспечения безопасности России.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 15.04.2021).

Конституционное закрепление самостоятельности местного самоуправления происходит и в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон № 154-ФЗ). Данный нормативный правовой акт не только заложил правовые и организационные основы осуществления местного самоуправления, но и определил вопросы функций органов местного самоуправления. Кроме того, необходимо говорить о том, что Закон № 154-ФЗ заложил основы норм именно компетентностного подхода к пониманию функций органов местного самоуправления. В Законе № 154-ФЗ прямо не устанавливаются нормы, определяющие основы национальной безопасности, но уже описываются предметы ведения местного значения, среди которых отдельно выделяются охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля над их деятельностью. При этом закрепляется, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Таким образом, сформированное Законом № 154-ФЗ, а в дальнейшем переформатированное принятым Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> определение компетенции органов местного самоуправления в вопросах национальной безопасности еще не содержит четких норм, связанных с обеспечением безопасности на территории муниципального образования, но уже формирует подходы в рамках формирования данного направления. Такой подход был

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

оправдан тем, что в период становления современной системы местного самоуправления создание системы национальной безопасности было определено прежде всего на федеральном и субъектом уровне.

В дальнейшем Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»<sup>1</sup> уже создается правовая основа для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В документе, в частности, подчеркивается самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении охраны общественного порядка, отмечается необходимость ускорения поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В соответствии с указом органам местного самоуправления рекомендовалось предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

## **§ 2. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

В современном правовом поле муниципально-правовых отношений можно говорить о существовании нескольких уровней правовой регламентации данной темы.

Первый уровень муниципально-правовых основ системы безопасности России составляют правовые акты федерального уровня. Конституционные положения о публичном характере деятельности местного самоуправления нашли конкретизацию применительно к сфере обеспечения безопасности России в Федеральном законе «О безопасности»<sup>2</sup>, который в ст. 2 в качестве одного из принципов обеспечения безопасности закрепляет «системность и комплексность применения федеральными органа-

---

<sup>1</sup> О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка : Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2755.

<sup>2</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

ми государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности», а в ст. 12 этого закона установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. В соответствии с этими положениями федеральный законодатель должен конкретизировать роль и компетенцию местного самоуправления в осуществлении политики обеспечения безопасности в России, что он и пытается сделать в системном федеральном законе о местном самоуправлении.

Основополагающим актом для организации системы местного самоуправления является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). При этом компетенция органов местного самоуправления выражена в перечислении вопросов местного значения, которые постатейно выделены для муниципальных образований соответствующих видов. Согласно ст. 14, 15, 16, 16.2 Закона № 131-ФЗ в перечень вопросов местного значения, решение которых находится в ведении органов местного самоуправления, входят те из них, которые непосредственно или опосредованно относятся к обеспечению безопасности в границах муниципальных образований:

- обеспечение безопасности дорожного движения на дорогах местного значения;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования;

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств;

- обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов;

- профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования;

- организация и осуществление мероприятий по территориальной и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования;

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, по охране жизни и здоровья людей;

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования;

- осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений.

Данный нормативно-правовой акт не определяет конкретные полномочия органов местного самоуправления в вопросах национальной безопасности, а только в целом перечисляет возможные вопросы, решение которых входит в компетенцию системы местного самоуправления. То, что фактически обозначено в Законе № 131-ФЗ (безопасность дорожного движения, пожарная безопасность, безопасность людей на водных объектах и пр.) имеет частный характер и едва ли сообразно

законодательному включению местного самоуправления в число полноправных субъектов политики обеспечения национальной безопасности<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что такой подход в определении вопросов местного значения, касающихся национальной безопасности, вероятно, обусловлен необходимостью сначала обозначить и выделить нормы, характеризующие национальную безопасность в стратегическом контексте на уровне Российской Федерации, а затем зафиксировать их уже на уровне муниципальных правовых актов, развивая концептуальные положения, обозначенные в общефедеральных актах.

Содержание полномочий органов местного самоуправления в данных сферах более конкретно раскрывают также федеральные законы «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>2</sup> 1999 г. (с изм. на 13 июля 2020 г.), «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup> 2002 г. (с изм. на 9 марта 2021 г.), «Об охране атмосферного воздуха»<sup>4</sup> 1999 г. (с изм. на 8 декабря 2020 г.), «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>5</sup> 1998 г. (с изм. на 5 апреля 2021 г.), Градостроительный кодекс Российской Федерации<sup>6</sup> 2004 г. (с изм. на 30 апреля 2021 г.) и многие другие. Деятельность в указанных направлениях призвана создать необходимые условия для поддержания должного качества среды обитания.

Анализ содержания правовых норм федеральных законов позволяет сделать вывод о том, что роль местного самоуправления в системе безопасности России обозначена в самом общем виде и не дает системного представления об участии местного

---

<sup>1</sup> Бухвальд Е. М. Роль местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности России // Экономическая безопасность. 2020. Т. 3. № 3. С. 297–312.

<sup>2</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>3</sup> Об охране окружающей среды : Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>4</sup> Об охране атмосферного воздуха : Федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>5</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : Федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>6</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.



самоуправления в осуществлении политики в сфере обеспечения безопасности.

Определенные положения, касающиеся роли органов местного самоуправления в обеспечении безопасности социально-экономического развития страны, содержатся в действующих стратегиях безопасности: Стратегии национальной безопасности и Стратегии экономической безопасности. Такие документы призваны конкретизировать значение местного самоуправления в механизме обеспечения безопасности страны, поскольку федеральный закон требует в обязательном порядке осуществлять комплексное стратегическое планирование на уровне муниципальных образований. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития муниципальных образований, отраслей экономики и сфер муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Согласно ст. 39 этого закона по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup> национальная безопасность определяется как состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны. Обеспечение национальной безопасности определяется как реализация органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности. Можно говорить о том, что по-прежнему в рамках правопреемства со Стратегией национальной безопасности 2015 г. общественная безопасность, наряду с национальной обороной и государственной безопасностью, продолжает оставаться одним из приоритетов национальной безопасности РФ. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации главными целями обеспечения государственной и общественной безопасности названы защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение ее суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Национальная безопасность обеспечивается путем достижения целей и решения задач, предусмотренных в рамках стратегических национальных приоритетов. Одна из главных целей государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала обеспечивается путем решения следующих задач:

- 1) увеличение реальных доходов населения, сокращение числа малообеспеченных граждан, снижение уровня неравенства граждан в зависимости от их доходов;
- 2) повышение качества социальных услуг и их доступности для всех граждан, формирование условий для активного участия

в жизни общества лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц старших возрастных групп;

3) повышение рождаемости, формирование мотивации к многодетности;

4) увеличение ожидаемой продолжительности жизни, снижение смертности и уровня инвалидизации населения, профилактика профессиональных заболеваний;

5) повышение качества и доступности медицинской помощи, включая вакцинацию, и лекарственного обеспечения;

6) обеспечение устойчивости системы здравоохранения, ее адаптации к новым вызовам и угрозам, в том числе связанным с распространением инфекционных заболеваний, создание резервов лекарственных препаратов и медицинских изделий;

7) повышение мотивации граждан к ведению здорового образа жизни, занятию физической культурой и спортом;

8) развитие системы мониторинга биологических рисков для предупреждения биологических угроз и реагирования на них;

9) обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, развитие системы социально-гигиенического мониторинга;

10) повышение физической и экономической доступности безопасной и качественной пищевой продукции;

11) выявление и развитие способностей и талантов у детей и молодежи;

12) повышение качества общего образования;

13) предоставление гражданам широких возможностей для получения среднего и высшего профессионального образования, профессиональной подготовки и переподготовки на протяжении всей жизни в соответствии с потребностями рынка труда;

14) обучение и воспитание детей и молодежи на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей;

15) развитие сферы культуры, повышение доступности культурных благ для граждан;

16) улучшение жилищных условий граждан, повышение доступности и качества жилья, развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры;

17) создание комфортной среды для проживания во всех населенных пунктах, развитие их транспортной и энергетической инфраструктуры.

Стратегия национальной безопасности определяет необходимость развития взаимодействия органов публичной власти, институтов гражданского общества и организаций при осуществлении деятельности в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Подобные же действия в части взаимодействия выделяются и в других направлениях и задачах Стратегии. Таким образом, в документе органы местного самоуправления определены в качестве органов публичной власти, они осуществляют комплексную работу в рамках обозначенных целей и задач.

В п. 11 Стратегии национальной безопасности указывается, что в настоящее время усиливается сплоченность российского общества, укрепляется гражданское самосознание, растет осознание необходимости защищать традиционные духовно-нравственные ценности, возрастает социальная активность граждан, их вовлеченность в решение наиболее актуальных задач местного и государственного значения. Кроме того, в п. 21 Стратегии определяется, что на фоне реализации целенаправленной политики по сдерживанию Российской Федерации жизненно важно укреплять ее суверенитет, независимость, сохранять государственную и территориальную целостность, защищать традиционные духовно-нравственные основы российского общества, обеспечивать оборону и безопасность, не допускать вмешательства во внутренние дела Российской Федерации. В п. 45 обозначены сохраняющиеся в России социально-экономические проблемы, отмечается, что при этом растет потребность общества в повышении эффективности государственного управления, в обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества, в проведении не подверженной влиянию групповых и родственных интересов кадровой политики в органах публичной власти и организациях с государственным участием.

Согласно п. 47 Стратегии достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение следующих задач:

1) недопущение вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб, организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, наносящей ущерб национальным интересам Российской Федерации, других преступных посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, в том числе путем инспирирования «цветных революций»;

2) обеспечение безопасности проводимых на территории Российской Федерации общественно-политических и иных мероприятий;

3) обеспечение защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также модернизация пограничной инфраструктуры, совершенствование механизмов пограничного, таможенного, санитарно-эпидемиологического и иных видов контроля;

4) повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации, совершенствование системы общественного контроля, механизмов участия граждан и организаций в обеспечении государственной и общественной безопасности;

5) развитие институтов гражданского общества, поддержка общественно значимых инициатив, развитие взаимодействия институтов гражданского общества и населения с органами публичной власти в решении вопросов, которые могут вызвать рост социальной напряженности;

6) повышение уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов жизнеобеспечения населения, организаций оборонно-промышленного, атомного энергопромышленного, ядерного оружейного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов транс-

портной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;

7) предупреждение и пресечение террористической и экстремистской деятельности организаций и физических лиц, попыток совершения актов ядерного, химического и биологического терроризма;

8) снижение уровня криминализации общественных отношений, развитие единой государственной системы профилактики правонарушений;

9) предупреждение проявлений радикализма, профилактика экстремистских и иных преступных проявлений, прежде всего среди несовершеннолетних и молодежи;

10) снижение уровня преступности в экономической сфере, в том числе в кредитно-финансовой, а также в сферах жилищно-коммунального хозяйства, использования земельных, лесных, водных и водных биологических ресурсов;

11) предупреждение и пресечение правонарушений и преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий, в том числе легализации преступных доходов, финансирования терроризма, организации незаконного распространения наркотических средств и психотропных веществ, а также использования в противоправных целях цифровых валют;

12) реализация принципа неотвратимости наказания за совершение преступления;

13) предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности, нецелевого использования и хищения бюджетных средств в органах публичной власти и организациях с государственным участием, в том числе при реализации национальных проектов (программ) и выполнении государственного оборонного заказа, а также возмещение ущерба, причиненного такими преступлениями, и повышение уровня ответственности за их совершение;

14) совершенствование института ответственности должностных лиц за действия (бездействие), повлекшие за собой неэффективное использование бюджетных средств и недостижение общественно значимых результатов национального развития;

15) выявление и пресечение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, а также наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

16) противодействие незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками, социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов;

17) предупреждение и нейтрализация социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратистских проявлений, предупреждение распространения религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений, формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан;

18) повышение безопасности дорожного движения;

19) повышение эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) обеспечение защиты населения от опасных инфекционных заболеваний, способных вызвать чрезвычайную ситуацию в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

21) прогнозирование влияния последствий изменения климата на состояние опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, транспортного комплекса, объектов жизнеобеспечения населения;

22) комплексное развитие правоохранительных органов, специальных служб, подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований в соответствии с решаемыми ими задачами, повышение уровня их технической оснащённости, усиление социальной защищённости их сотрудников, совершенствование системы профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной и общественной безопасности;

23) обеспечение правовой защиты российских граждан и юридических лиц от политически ангажированных решений иностранных и международных (межгосударственных) судов.

Таким образом, в Стратегии национальной безопасности 2021 г. отдельно не выделяется работа органов местного само-

управления. Предполагается, что органы местного самоуправления, являясь частью органов публичной власти, реализуют данные цели и задачи в полном комплексном соответствии с целями и задачами органов государственной власти. Такая правовая регламентация в целом, безусловно, не противоречит нормам Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но не делает акцент на специфике деятельности органов местного самоуправления, что позволило бы им детально выстроить работу по реализации Стратегии.

Примерно в том же общем виде обозначена роль органов местного самоуправления и в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208<sup>1</sup>. В документе установлено, что обеспечение экономической безопасности – это реализация органами государственной власти, органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности Российской Федерации. Некоторой новацией здесь можно считать указание на то, что мониторинг и оценка состояния экономической безопасности осуществляются на основе данных официального статистического наблюдения, а также иной информации, предоставляемой органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления. Однако указание на участие органов местного самоуправления в мониторинге и оценке скорее всего надо рассматривать как формальность, поскольку скудость муниципальной статистики хорошо известна, добавим названную выше неясность с кругом полномочий органов местного самоуправления по вопросам обеспечения национальной, в том числе экономической, безопасности. Соответственно, нет четкой определенно-

---

<sup>1</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.



сти в понимании того, каким именно вызовам и угрозам экономической безопасности страны могут противодействовать органы местного самоуправления.

В 2015 г. принята Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup>, которая по своей природе имеет непосредственное отношение к местному самоуправлению, включающему сельские территории. Этот документ должен был бы предусматривать вовлечение муниципальных образований в «создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни». Но это даже не предусматривается, поскольку данная Стратегия лишь определяет недостаток ресурсов многих муниципальных образований, высокую зависимость местных бюджетов от финансовой помощи, поступающей из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и актуальность задачи дальнейшего совершенствования механизмов финансовой поддержки и развития собственной доходной базы муниципальных образований. Основными инструментами реализации Стратегии признаются государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации, а органы местного самоуправления должны будут лишь привлекаться «к разработке и реализации мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий в субъектах Российской Федерации».

Еще один документ стратегического планирования, непосредственно касающийся целей и деятельности местного самоуправления, – Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации<sup>2</sup>, принятая в 2020 г. Предполагалось, что в данном документе системно будут определяться роль и функции органов местного самоуправления в национальной безопасности в рамках обозначенного направления. Достаточно четкие

---

<sup>1</sup> Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 2 февр. 2015 г. № 151-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 1014.

<sup>2</sup> Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 21 янв. 2020 г. № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 345.

цели и декларируются в Доктрине: «повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения» (п. 6). По факту же в Доктрине лишь в целом определяются задачи в области продовольственной безопасности и не раскрывается механизм участия местного самоуправления в решении общих задач. Отсутствие конкретных полномочий органов местного самоуправления в данном направлении может еще раз свидетельствовать о неспособности и нежелании включать систему муниципальной власти в определение организационных основ построения элементов национальной безопасности на территории РФ

Таким образом, вышеназванные стратегические документы, обозначая в целом вовлечение местного самоуправления в деятельность по обеспечению безопасности страны, содержат лишь общие заявления, но рамки и механизм этой вовлеченности детальным образом не раскрывают.

Принципиально новыми должны были стать подходы, определяющие уже всю систему национальной безопасности, включая полномочия органов местного самоуправления, определенные еще Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О национальной безопасности»<sup>1</sup>. Так, в ст. 5 указанного федерального закона относительно четко определены правовые основы безопасности как на уровне РФ, так и на муниципальном уровне. При этом ст. 4 этого же федерального закона определено, что государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации. Один из принципов национальной безопасности – системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами гос-

---

<sup>1</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

ударственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности (ст. 2). В ст. 12 закреплено, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Следовательно, органы местного самоуправления «совместно» участвуют в процессе обеспечения национальной безопасности, имеют «свою» компетенцию. Но конкретные вопросы, относящиеся к ведению муниципальных образований, не определяются, четко не обозначено разделение полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления.

Еще одним направлением в части развития национальной безопасности является противодействие экстремизму и терроризму. Так, в Закон № 131-ФЗ в 2006 г. были внесены п. 71 ст. 14, п. 61 ст. 15 и п. 71 ст. 16, включившие в перечень вопросов местного значения сельского поселения, муниципального района и городского округа участие органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории сельского поселения, муниципального района и городского округа.

Органы местного самоуправления осуществляют также политику противодействия коррупции в границах сельских, городских поселений, муниципальных районов, городских округов. Такие полномочия на уровне муниципальных образований обусловили необходимость принять комплекс нормативно-правовых актов в рамках данного направления и выстроить систему не только правового, но и организационного сопровождения данных вопросов.

Второй уровень муниципально-правовой основы системы безопасности составляют правовые акты субъектов РФ. В развитие федеральных подходов в становлении системы национальной безопасности можно выделить подходы на уровне субъектов, которые, определяя деятельность органов государственной власти на уровне субъектов РФ, зачастую касаются и некоторых

проблем на уровне муниципальных образований. В нормативно-правовых актах субъектов РФ прописываются основные направления обеспечения безопасности как на уровне субъекта, так и в целом на уровне муниципальных образований в рамках их компетенций. В регионах принимаются документы, в основном регулирующие обеспечение отдельных видов безопасности (общественной, пожарной, продовольственной и др.) в субъектах Российской Федерации.

В ряде субъектов РФ по этим видам безопасности приняты законы<sup>1</sup>. В других субъектах РФ принимаются государственные программы<sup>2</sup>. Наконец, некоторые субъекты РФ приняли и реализуют концепции в сфере обеспечения безопасности<sup>3</sup>. Региональные законы и программы для решения определенных в них задач (повышение общественной безопасности, развитие системы предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, обеспечение пожарной и продовольственной безопасности) предусматривают реализацию широкого комплекса различных мероприятий, в том числе связанных с возможным использованием имеющихся организационных, материальных и технических средств, с пресечением правонарушений, повышением уровня правовой культуры и информированности населе-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 11 февраля 2004 г. «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Закон Брянской области от 4 декабря 2017 г. «Об обеспечении продовольственной безопасности в Брянской области»; Областной закон Ленинградской области от 15 апреля 2015 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ленинградской области»; Областной закон Ленинградской области от 29 декабря 2005 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; Закон Пермского края от 24 ноября 2006 г. «Об обеспечении пожарной безопасности в Пермском крае». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См., напр.: Государственная программа Вологодской области «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности в Вологодской области на 2014–2020 годы» (утв. 28 октября 2013 г.); Государственная программа Пермского края «Безопасный регион» (утв. 3 октября 2013 г.); Государственная программа Воронежской области «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (утв. 31 декабря 2013 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., напр.: Концепция общественной безопасности Свердловской области на 2021–2025 годы (утв. 11 декабря 2020 г.); Концепция общественной безопасности Ульяновской области (утв. 15 февраля 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния, с выявлением и устранением причин и условий, способствующих правонарушениям, с адекватным реагированием на угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций.

Так, Постановлением Правительства Пермского края от 3 октября 2013 г. № 1328-п<sup>1</sup> введена государственная программа Пермского края «Безопасный регион», целью которой является обеспечение безопасности населения Пермского края в сферах охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера мирного и военного времени, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах. Данная цель реализуется посредством решения таких задач, как повышение уровня безопасности граждан, проживающих на территории Пермского края, предупреждение возникновения ситуаций, представляющих опасность для их жизни, здоровья, собственности, укрепление законности и правопорядка за счет совершенствования системы государственного и общественного воздействия на причины и условия совершения правонарушений, в том числе совершенствования государственной системы профилактики правонарушений и повышения эффективности профилактической деятельности.

Еще одним примером может стать работа органов государственной власти в Республике Башкортостан. Государственный комитет Республики Башкортостан по чрезвычайным ситуациям в своем Приказе от 7 июня 2018 г. №83 о/д «Об утверждении регионального перечня (классификатора) государственных услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ Республики Башкортостан в части регионального сегмента по виду деятельности: “Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарная безопас-

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы Пермского края «Безопасный регион»: Постановление Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1328-п // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. Приложение к № 40.

ность и безопасность людей на водных объектах, гражданская оборона”» установил региональные перечни государственных и муниципальных услуг, тем самым расширив перечень услуг, которые могут оказываться в регионе. Так, в документе содержатся следующие виды услуг: обеспечение готовности аварийно-спасательных формирований к действиям для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; организация и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ; подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах; разработка и реализация планов гражданской обороны и защиты населения; организация и осуществление тушения пожаров и связанных с ними аварийно-спасательных работ и профилактики пожаров; создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию локальных систем оповещения; создание, хранение и восполнение резервов материальных ресурсов для обеспечения населения средствами индивидуальной защиты. Таким образом, органы государственной власти Республики Башкортостан обеспечивают безопасность населения, а также формируют специальные резервы средств индивидуальной защиты, поддерживают в состоянии готовности системы оповещения пожаров для соблюдения такого принципа, как приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности.

На уровне непосредственно муниципальных образований можно выделить многообразие подходов к правовому регулированию данного направления: это и принятие муниципальных правовых актов в сфере безопасности, и организационная работа в рамках данного направления.

Так, в развитие данного направления в муниципальном образовании городской округ город Салават (Республика Башкортостан) на заседании антитеррористической комиссии при управлении по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям администрации городского округа Салавата 27 апреля 2020 г. рассматривались такие вопросы: меры по профилактике правонарушений и исполнения законодательства, регламентирующего

вопросы безопасного пребывания детей в образовательных организациях; меры по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в период подготовки и проведения мероприятий, посвященных Дню Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов; ход оснащения объектов образовательных организаций инженерно-техническими системами в рамках реализации Постановления Правительства РФ от 2 августа 2019 г. № 1006. По решению комиссии руководители образовательных организаций высшего и профессионального уровней были обязаны принять меры по оказанию и обеспечению соответствующей психологической помощи несовершеннолетним, обучающимся в данных образовательных организациях; отделу МВД по городу Салавату поручили принять меры по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на территории проведения мероприятий, посвященных Дню Победы; отделу вневедомственной охраны по городу Салавату поручили провести инструктаж с персоналом охранных организаций о готовности охранников к действиям в чрезвычайных ситуациях. Проведение подобных мероприятий демонстрирует надзорную и распорядительную роль антитеррористической комиссии. Как итог, управление по делам гражданской обороны и комиссия, входящая в него, следят за обеспечением безопасности организациями города, а также дают соответствующие поручения, направленные на обеспечение безопасности жителей города.

Можно назвать и иные акты, свидетельствующие об обеспечении безопасности органами местного самоуправления. Так, в Постановлении Администрации городского округа город Салават от 16 апреля 2021 г. № 713-п «О проведении единых экологических акций “Зеленая Башкирия”, “Всероссийский субботник” на территории городского округа город Салават Республики Башкортостан»<sup>1</sup> указано, что субботник и акция «Зеленая Башкирия» направлены на обеспечение экологической безопас-

---

<sup>1</sup> О проведении единых экологических акций «Зеленая Башкирия», «Всероссийский субботник» на территории городского округа город Салават Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : Постановление Администрации городского округа город Салават от 16 апр. 2021 г. № 713-п // Администрация городского округа город Салават Республики Башкортостан : офиц. сайт. URL: <https://salavat.bashkortostan.ru/documents/active/348659/> (дата обращения: 15.04.2021).

ности города и республики. Данный документ содержит реестр участников акции, а также закрепляет обязанность органов местного самоуправления оказывать участникам акций помощь (вывести мусор и выделить на акцию 36 600 руб.). Таким образом, органы местного самоуправления в пределах своих компетенций под руководством администрации городского округа обеспечивают экологическую безопасность городского округа.

Рассмотрим практику работы муниципальных органов власти Пермского края, на примере некоторых муниципальных образований обозначим специфику их работы в рамках обеспечения национальной безопасности. Для реализации данных полномочий и решения комплекса вопросов, связанных с обеспечением безопасности жизнедеятельности в муниципальных районах и городских округах создаются органы, обеспечивающие координацию действий всех структур, в том числе государственных, функционирующих на территории муниципального образования.

В качестве таких структур, например, в Соликамском городском округе выступают специализированные отделы администрации городского округа, а также комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, антитеррористическая комиссия и комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, сформированные согласно ст. 30 Устава Соликамского городского округа<sup>1</sup>.

На данный момент в администрации четыре отдела занимаются вопросами безопасности, деятельность этих отделов координирует и контролирует один из заместителей главы администрации городского округа, который также курирует вопросы общественной безопасности на территории Соликамского городского округа. Один из этих отделов – контрольно-ревизионный, в его обязанности входит последующий муниципальный финансовый контроль муниципальных предприятий, муниципальных учреждений, структурных подразделений администра-

---

<sup>1</sup> Устав Соликамского городского округа [Электронный ресурс]. Принят решением Соликамской городской Думы от 29 июня 2005 г. № 412 // Дума Соликамского городского округа : офиц. сайт. URL: <http://duma.solkam.ru/oficialno/ustav-solikamskogo-gorodskogo-okruga/> (дата обращения: 09.05.2021).



ции города Соликамска. Остальные структурные подразделения администрации (отдел безопасности, отдел экологии и природопользования, управление муниципального контроля) выполняют также соответствующие функции, которые в целом можно отнести к обеспечению национальной безопасности.

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав в рамках реализации Закона Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном контроле в Пермском крае»<sup>1</sup> ежегодно совместно с субъектами системы профилактики формирует график проверок торговых точек на территории Соликамского городского округа, в том числе в сельских поселениях, с целью выявления незаконной продажи несовершеннолетним спиртосодержащей, табачной продукции, вейпов. Так, в 2020 г. проведены рейдовые мероприятия, на граждан составлено одиннадцать протоколов об административном правонарушении по ст. 14.16 КоАП РФ «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, в свою очередь, 10 июля 2020 г. провела заседание, на котором рассматривался вопрос о рассмотрении представления Соликамской городской прокуратуры от 15 июня 2020 г. № 2-17-198-2020 «Об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции» в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей муниципальным служащим. Был установлен факт ненадлежащего исполнения муниципальным служащим обязанности, установленной в целях противодействия коррупции (ст. 15 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>): муниципальный служащий предоставил неполные сведения о доходах за 2016–2018 гг. Главе городского округа – главе админи-

---

<sup>1</sup> Об общественном контроле в Пермском крае : Закон Пермского края от 21 дек. 2011 г. № 888-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 12.

<sup>2</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации : Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152 ; О противодействии коррупции : Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

страции Соликамского городского округа было рекомендовано применить к муниципальному служащему дисциплинарное взыскание в виде замечания за совершение данного правонарушения.

На заседаниях антитеррористической комиссии обсуждается готовность городского округа к террористическим атакам. Так, 18 марта 2021 г. было проведено заседание, на котором рассматривались вопросы реализации мер по обеспечению антитеррористической защищенности многоквартирных домов, торговых объектов, гостиниц и иных средств размещения, расположенных на территории Соликамского городского округа. Ответственными за антитеррористическую деятельность лицами были представлены данные о том, как организована антитеррористическая работа в многоквартирных домах: на информационных стендах размещены номера телефонов аварийных служб и полиции, различные материалы о мерах безопасности и поведении при чрезвычайных ситуациях, ежедневно проводятся визуальные осмотры придомовых территорий, мест общего пользования, общедомового имущества, созданы советы многоквартирных домов. Сообщено также, что регулярно осуществляются категорирование и паспортизация торговых объектов, руководителям торговых объектов оказывается содействие по вопросам оформления паспортов безопасности объектов.

Администрация Верещагинского городского округа Пермского края также осуществляет действия для реализации программы национальной безопасности. В частности, на официальном сайте администрации Верещагинского городского округа регулярно публикуются различного рода видеоролики для информирования граждан по вопросам общественной безопасности. Кроме того, несколько лет подряд в Верещагинском городском округе реализуется муниципальная программа «Профилактика правонарушений в муниципальном образовании “Верещагинский муниципальный район”». В рамках данной программы проводится оценка охраны общественного порядка на территории муниципального образования, профилактики правонарушений в жилом секторе, на улице и общественных местах, профилактики правонарушений среди несовершеннолетних.

Рассмотрим другой регион. В городском округе Новосибирск активно реализуются муниципальные программы Новосибирска «Профилактика правонарушений на территории города Новосибирска» на 2019–2021 годы (отмечена высокая эффективность реализации программы), «Профилактика терроризма, минимизация и (или) ликвидация последствий его проявлений на территории города Новосибирска» (отмечена высокая эффективность реализации программы), «Создание условий для организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне и защите населения и территории города Новосибирска от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Профилактика экстремизма, минимизация и (или) ликвидация последствий его проявлений на территории города Новосибирска»<sup>1</sup>.

Таким образом, определяя деятельность муниципальных органов власти в сфере обеспечения национальной безопасности, можно выделить два направления:

- 1) оказание помощи жителям, поддержка их инициатив,
- 2) деятельность органов местного самоуправления по охране общественного порядка.

В первом случае речь идет фактически о добровольной деятельности представителей гражданского общества. Как правило, эта деятельность ограничивается профилактикой нарушений, их выявлением. Правовую основу данной деятельности составляет Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>2</sup>, в ст. 2 которого говорится, что участие граждан в охране общественного порядка – это оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

---

<sup>1</sup> Государственные и муниципальные программы // Официальный сайт города Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/dep/economy/gosudarstvennye-i-munitsipalnye-programmy/> (дата обращения: 05.05.2021).

<sup>2</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка : Федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.

Во втором случае речь идет уже о профессиональной работе органов власти, предполагающей возможность пресечения нарушений, применения мер государственного принуждения. Как правило, под органами охраны общественного порядка понимаются правоохранительные органы; причем в Федеральном законе № 131-ФЗ появляется и конкретное название этих органов в контексте местного самоуправления – муниципальная полиция. С одной стороны, охрана общественного порядка не упомянута ни в ст. 71, ни в ст. 72 Конституции РФ, а в ст. 132 говорится, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. С другой стороны, функции охраны общественного порядка возложены на полицию. Представляется, что органы местного самоуправления самостоятельно данную функцию осуществлять не будут, в лучшем случае они смогут участвовать в охране порядка наряду с полицией. Поэтому встает вопрос об уточнении нормы, содержащейся в ст. 132, и о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Исходя из вышесказанного, необходимо сначала определить критерии, согласно которым тот или иной вопрос можно признать «вопросом местного значения», что также может относиться к вопросам местного значения в части национальной безопасности, а уже впоследствии обеспечить стабильность предметов ведения местного самоуправления в компетентностном подходе. Кроме того, сегодня у органов местного самоуправления при существующем правовом регулировании отсутствуют материальные и кадровые ресурсы для полноценной контрольно-разрешительной деятельности в сфере национальной безопасности, что зачастую не в должной мере способствует реальному развитию и укреплению национальной безопасности.

## ГЛАВА 8

# ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

В настоящее время практически во всех сферах жизнедеятельности человека нам приходится сталкиваться с понятием безопасности. Это неудивительно, т. к. безопасность предполагает определенную защищенность субъекта в тех или иных отношениях. Однако гражданским правоотношениям понятие «безопасность» не свойственно. Терминологически данное понятие не фигурирует при раскрытии содержания основных начал (принципов) и функций гражданского права. В понятийном аппарате гражданского законодательства термин «безопасность» использован в контексте смежных отраслей (безопасность государства, безопасность при строительстве, безопасность эксплуатации зданий и сооружений, безопасность эксплуатируемых энергетических сетей и т. п.)<sup>1</sup>. Но это не означает, что субъекты гражданско-правовых отношений не нуждаются в защищенности, которая и обеспечивается с помощью безопасности. Кроме того, некоторые цивилисты отмечают необходимость закрепления в гражданском праве основных принципов обеспечения безопасности, к которым относятся принципы законности, соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимной ответственности личности, общества и государства по обеспечению безопасности<sup>2</sup>. Действительно, безопасность отношений, составляющих предмет гражданского права, чрезвычайно важна, т. к. большую часть указанных отношений составляют отношения экономического характера, а стабильность этих отношений, в свою очередь, может оказывать влияние на экономическую безопасность, которая является неотъемлемой частью национальной безопасности.

---

<sup>1</sup> Милохова А. В. Механизмы обеспечения безопасности гражданских правоотношений // Вестник РГГУ: Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. № 4. С. 294.

<sup>2</sup> Гушчин В. З. Национальная безопасность и гражданские права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 1. С. 112.

В. В. Абрамов определяет безопасность в гражданском праве как «защищенность устойчивого состояния общественных отношений, входящих в предмет гражданского права, обеспечение стабильного развития имущественного оборота, обеспечение реализации субъективных гражданских прав с целью достижения максимальной эффективности правового регулирования»<sup>1</sup>. Таким образом, безопасность в гражданском праве направлена на обеспечение стабильности отношений, на их развитие. Для обеспечения безопасности личности в гражданско-правовых отношениях существуют отраслевые принципы гражданского права, такие как принцип неприкосновенности собственности, принцип равенства участников, принцип добросовестности. Несмотря на оценочную характеристику последнего, именно он во многом призван обеспечивать стабильность и безопасность гражданских правоотношений.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О безопасности»<sup>2</sup> (далее – ФЗ «О безопасности») содержание деятельности по обеспечению безопасности включает в себя в том числе определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в данной сфере, применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, а также правовое регулирование в области обеспечения безопасности. Правовое регулирование осуществляется нормативно-правовыми актами разного уровня и различной направленности. Есть соответствующие нормативно-правовые акты и в сфере гражданско-правового регулирования, основным из которых является Гражданский кодекс РФ.

Статья 2 ФЗ «О безопасности» содержит принципы обеспечения безопасности, первым среди которых является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с Конституцией Российской Федерации<sup>3</sup> к таковым отно-

---

<sup>1</sup> Абрамов В. В. Дефиниция «безопасность» в гражданском праве и законодательстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. Вып. 4. 2013. С. 114.

<sup>2</sup> О безопасности : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 01.04.2021).

ются в том числе такие права и свободы, как право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23), право на сохранение информации о своей частной жизни в тайне, запрет на ее распространение без согласия лица (ст. 24), право на объединение (ст. 30), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34), право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им (ст. 35), свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ст. 44). Эти права и свободы провозглашены Конституцией РФ и находят свое детальное регулирование в нормах гражданского законодательства. В связи с этим можно говорить о том, что обеспечение национальной безопасности осуществляется и с помощью гражданско-правовых норм.

Вопросы национальной безопасности являются важными именно с точки зрения обеспечения прав и свобод гражданина. Невозможно обеспечить безопасность государства, если при этом не будет обеспечена безопасность отдельно взятого гражданина. Именно на реализацию указанных выше прав и свобод направлено большинство норм гражданского законодательства.

Одной из подотраслей гражданского права является защита нематериальных благ, нормы которой направлены на защиту таких благ, как жизнь, здоровье, тайна личной жизни, честь, достоинство, деловая репутация и др. (ст. 150 ГК РФ<sup>1</sup>). Кроме того, нормы ГК РФ направлены также на недопущение использования сведений, составляющих информацию о личной жизни, без согласия самого лица, за исключением случаев, когда само лицо предоставило такой доступ или доступ к ним предоставлен в интересах государства без согласия гражданина (ст. 152 ГК РФ). Аналогичные нормы предусмотрены и в отношении изображения гражданина, что становится особенно актуальным в эпоху развития сети Интернет.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Право граждан на объединение раскрывается в нормах гражданского законодательства о юридических лицах. В настоящее время у гражданина есть большой выбор в вопросах создания юридических лиц. Выбор организационно-правовой формы зависит от цели, которая ставится при создании юридического лица, от наличия или отсутствия членства, от обязанности лично участвовать в делах юридического лица. Правовое регулирование юридических лиц при этом не ограничивается только нормами ГК РФ, но также осуществляется специальными законами.

Как указывалось ранее, выбор организационно-правовой формы юридического лица зависит в том числе от цели деятельности создаваемого лица. Если целью является извлечение прибыли, речь идет о создании коммерческой организации, которая является субъектом предпринимательской деятельности. В этом случае можно говорить о реализации еще одного конституционного права гражданина – права осуществления предпринимательской деятельности. При этом следует отметить, что предпринимательская деятельность может осуществляться не только путем объединения в юридическое лицо, но и индивидуально, путем регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Имущественную основу субъектов предпринимательской деятельности составляет в большинстве случаев право собственности. Как указывалось выше, каждому гражданину предоставляется право иметь имущество в собственности. В связи с чем следует отметить, что право частной собственности является одной из необходимых предпосылок безопасности гражданина, т. к. дает ему чувство защищенности, а это является одной из целей национальной безопасности. Однако цель национальной безопасности в вопросах собственности состоит еще и в возможности защитить право собственности от неправомерного воздействия на имущество.

Говоря о собственности, не стоит забывать и о таком понятии, как право интеллектуальной собственности. Каждому гражданину гарантируется свобода творчества, а интеллектуальная собственность охраняется государством. Меры по охране интеллектуальной собственности направлены также на обеспечение национальной безопасности, т. к. интеллектуальная соб-



ственность является составной частью информационной безопасности. Для того чтобы обеспечить защиту результатов интеллектуальной деятельности, предусмотрены соответствующие нормы, причем они содержатся в уголовном, административном и гражданском законодательстве. Но само регулирование прав, возникающих при создании и использовании данных объектов, осуществляется в рамках гражданского законодательства.

Таким образом, следует констатировать, что понятие безопасности не является традиционным для гражданского права, тем не менее гражданское законодательство в определенной мере также направлено на обеспечение и поддержание отдельных видов национальной безопасности.

## **§ 2. СОДЕРЖАНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Система безопасности России включает в себя: государственную безопасность, общественную безопасность, экологическую безопасность, экономическую безопасность, информационную безопасность, безопасность личности.

Экономическая безопасность основана на независимости, стабильности и росте национальной экономики. Одним из основных принципов экономической безопасности является рост или по крайней мере поддержание стабильного уровня экономики с целью недопущения социальных, финансовых потрясений.

Как указывалось ранее, основу гражданских правоотношений составляют имущественные отношения, обладающие экономическим содержанием. Следовательно, стабильность и защищенность субъектов в этих правоотношениях может обеспечить экономическую безопасность страны в целом.

В соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup> (далее – Стратегия) к национальным интересам и стратегическим приоритетам относится и повышение качества жизни российских граждан.

---

<sup>1</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

Стратегическими целями в данной сфере являются развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан. Регулирование возможных путей удовлетворения указанных потребностей осуществляется в рамках гражданского законодательства.

Удовлетворение материальных потребностей гражданина осуществляется за счет приобретения того или иного имущества в собственность. В настоящее время основным нормативно-правовым актом, регулирующим право собственности и другие вещные права, является ГК РФ, а именно разд. 2. В соответствии с нормами данного раздела право собственности является наиболее полным вещным правом, предоставляющим лицу наибольшую меру господства над вещью и право осуществлять любые действия в отношении данной вещи, включая правомочия владения, пользования и распоряжения, не нарушая при этом прав и законных интересов других лиц и норм законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Право собственности не только предоставляет собственнику определенные возможности в форме правомочий, но и возлагает на него определенное бремя содержания имущества, в соответствии с которым собственник обязан поддерживать имущество в надлежащем состоянии, а также нести ответственность, если им будет причинен вред жизни, здоровью или имуществу другого лица.

Приобретение права собственности может осуществляться разными способами (ст. 218 ГК РФ). В гражданско-правовой науке традиционно сложилось деление способов приобретения права собственности на первоначальные и производные. Основным критерием деления способов приобретения права собственности является правопреемство. Под правопреемством понимается переход прав и обязанностей в полном объеме либо в части от одного лица к другому в силу закона или соглашения.

Первым первоначальным способом является изготовление или создание новой вещи для себя. Право собственности на такую вещь возникает у лица в случае ее производства для своих нужд. При этом вещь должна изготавливаться с соблюдением требований законодательства к добротности ее качественных характеристик и недопущению вреда третьим лицам. Если это здания, со-

оружия и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, то право собственности возникает с момента такой регистрации (ст. 219 ГК РФ). Особый правовой режим установлен на самовольные постройки. Самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Суд вправе также признать право собственности на самовольную постройку за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном бессрочном пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка, с возмещением этим лицом лицу, осуществившему самовольную постройку, расходов на постройку в размере, определенном судом. Право собственности за указанными лицами не может быть признано, если сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан (ст. 222 ГК РФ).

Первоначальным способом приобретения права собственности считается переработка (спецификация), когда переработчик создает новую вещь из другой либо из чужих материалов. Статьей 220 ГК РФ установлено, что собственником новой вещи становится собственник переработанной вещи (материалов). Однако если стоимость переработки существенно превышает стоимость материалов, право собственности на новую вещь приобретает переработчик, действовавший добросовестно и осуществивший переработку для себя. В свою очередь лицо, которое приобрело право собственности, обязано возместить другой стороне соответственно стоимость переработки либо стоимость материалов. Эти положения могут быть изменены договором.

В ГК РФ установлено возникновение права собственности на плоды. Этим понятием охватывается вообще урожай растений и приплод животных. Право собственности на них принадлежит лицу, использующему плодоносящие вещи на законном основа-

нии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества (ст. 136 ГК РФ).

Обращение в собственность общедоступных для сбора вещей – еще один способ приобретения права собственности. Сбор ягод, лов рыбы, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных представляют собой фактические действия, приводящие к приобретению права собственности у лица, осуществившего их сбор или добычу. Сбор (добыча) общедоступных вещей производится в соответствии с законом. Общедоступные для сбора вещи – это природные ресурсы, если пользоваться конституционными формулировками и при принятии законов о природных ресурсах.

Право собственности может быть приобретено на бесхозные вещи, т. е. вещи, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен, либо вещи, от права собственности на которые собственник отказался (п. 1 ст. 225 ГК РФ). Бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. До принятия судом решения о признании права муниципальной собственности на недвижимость орган местного самоуправления не вправе каким-либо образом ею распоряжаться.

К бесхозным вещам относятся вещи, потерянные собственником, найденные другим лицом. Находкой называется обнаруженная вещь, забытая или утерянная ее владельцем. Нашедший обязан немедленно уведомить об этом лицо, потерявшее ее, или собственника вещи или кого-либо другого из известных ему лиц, имеющих право получить ее, и возвратить найденную вещь этому лицу. В случаях, когда лицо, имеющее право потребовать возврата найденной вещи, или место его пребывания неизвестны, нашедший вещь обязан заявить о находке в полицию или в орган местного самоуправления. Если в тече-

ние шести месяцев с момента заявления лицо, уполномоченное получить найденную вещь, не будет установлено или само не заявит о своем праве на вещь, нашедший вещь приобретает право собственности на нее. В случае его отказа от найденной вещи она поступает в муниципальную собственность (ст. 228 ГК РФ).

Аналогичные правила действуют в отношении безнадзорных животных. Однако в случае явки прежнего собственника после перехода животных в собственность другого лица прежний собственник вправе при наличии обстоятельств, свидетельствующих о сохранении к нему привязанности со стороны этих животных или о жестоком либо ином ненадлежащем обращении с ними нового собственника, потребовать их возврата на условиях, определяемых по соглашению с новым собственником, а при недостижении соглашения – судом (ст. 231 ГК РФ).

Первоначальным способом приобретения права собственности является обнаружение клада. Кладом признаются зарытые в земле или сокрытые иным способом деньги или ценные предметы, собственник которых не может быть установлен либо в силу закона утратил на них право. Обнаруженный клад поступает в собственность лица, которому принадлежит имущество (земельный участок, строение и т. п.), где клад был сокрыт, и лица, обнаружившего клад, в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное, за исключением тех случаев, когда обнаруживший клад производил поиски или раскопки без согласия собственника имущества, где клад был сокрыт, и потому не имеет права ни на клад, ни на вознаграждение. В случае обнаружения клада, содержащего вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры, он подлежит передаче в государственную собственность. При этом собственник земельного участка или иного имущества, где клад был сокрыт, и лицо, обнаружившее клад, имеют право на получение вместе вознаграждения в размере пятидесяти процентов стоимости клада. Вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное. Изложенные правила не применяются к лицам, в круг трудовых или служебных обязанностей которых входило проведение раскопок и поиска, направленных на обнаружение клада (ст. 233 ГК РФ).

Приобретательная давность также является первоначальным способом приобретения права собственности. Согласно п. 1 ст. 234 ГК РФ лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее им как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество.

Производными называются способы, при которых право нового собственника является производным от прав его предшественника: если отчуждатель вещи не имел на это права, то и у приобретателя право собственности не возникает. Иногда производность выводят из воли предшественника, но это не так: воля может и отсутствовать.

Основным производным способом приобретения права собственности является приобретение имущества в собственность по договорам купли-продажи, мены, дарения, займа, по другим сделкам.

Особым производным способом приобретения права собственности является внесение паевого взноса членами потребительского кооператива (жилищного, жилищно-строительного, дачного, гаражного и др.), а также другими лицами, имеющими право на паенакопление, в частности супругом или членом семьи. В соответствии с п. 4 ст. 218 ГК РФ внесение указанными лицами полностью своего паевого взноса за квартиру, дачу, гараж, иное помещение, предоставленное им кооперативом, обуславливает возникновение у них права собственности на данное имущество

В случае смерти гражданина право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит по наследству к другим лицам в соответствии с завещанием или законом. При реорганизации юридического лица также происходит правопреемство, только между юридическими лицами.

При ликвидации юридического лица возможен переход его имущества к гражданам и организациям (ст. 63 ГК РФ). От одного юридического лица к другому (другим) право собственности переходит в порядке реорганизации юридических лиц, рассматриваемой в общей части гражданского права (ст. 57–60 и 218 ГК РФ).

Переход права собственности происходит при приватизации имущества. Так, ст. 217 ГК РФ предусматривает, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в частную собственность в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Право собственности является не только наиболее широким по содержанию, но и наиболее устойчивым вещным правом, составляя основную юридическую предпосылку и результат нормального имущественного оборота. Поэтому закон специально регулирует не только основания приобретения права собственности, но и основания его прекращения (правопрекращающие юридические факты). Гражданско-правовая регламентация оснований прекращения права собственности в основном направлена на обеспечение неприкосновенности частной собственности граждан и юридических лиц, следовательно, гарантирует права, предусмотренные Конституцией РФ. В этом видится защищенность собственника и, как следствие, обеспечение экономической безопасности. Прекращение права собственности происходит лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

Право собственности на вещь прекращается с ее гибелью или уничтожением, поскольку при этом исчезает сам объект данного права. При этом большое значение имеют причины, по которым это произошло. В случае гибели вещи подразумевается, что это произошло при отсутствии чьей-либо вины, в силу случайных причин или действия непреодолимой силы, за результаты которых никто, как правило, не отвечает. Тогда риск утраты имущества по общему правилу лежит на самом собственнике (ст. 211 ГК РФ). Если же вещь уничтожена по вине иных (третьих) лиц, они несут перед собственником имущественную ответственность за причинение вреда.

Способы прекращения права собственности можно разделить на две группы: добровольные и принудительные. К добровольным относится отчуждение собственником своего имущества другим лицам, т. е. совершение различных сделок по отчуждению своего имущества, совершаемых собственником (купля-продажа во всех ее разновидностях, мена, дарение, аренда с вы-

купом и т. д.). Порядок прекращения права собственности отчуждателя (и возникновения права собственности у приобретателя) регулируется главным образом нормами о сделках и договорах. Другим добровольным способом прекращения права собственности является добровольный отказ собственника от своего права. В соответствии с этим правилом допускается добровольный отказ собственника от принадлежащего ему права (а по сути – его отказ от конкретной вещи или вещей) путем либо публичного объявления об этом, либо совершения реальных действий, бесспорно свидетельствующих об этом его намерении. При этом до приобретения права собственности на вещь, от которой отказался ее прежний владелец, другим лицом права и обязанности первоначального собственника не прекращаются.

В вопросах обеспечения экономической безопасности особую значимость приобретает перечень принудительных оснований прекращения права собственности. Группа принудительных способов прекращения права собственности более многочисленна. Принудительное изъятие у собственника принадлежащего ему имущества допустимо только в случаях, прямо перечисленных в п. 2 ст. 235 ГК РФ. Перечень таких случаев сформулирован исчерпывающим образом, не допускающим его расширения даже иным законом. В этом состоит одна из важных гарантий прав собственника. Конкретные основания изъятия имущества у собственника помимо его воли и в этих случаях должны быть прямо предусмотрены законом.

Изъятие имущества у собственника в названных случаях по общему правилу производится на возмездных основаниях, т. е. с компенсацией собственнику стоимости изымаемой вещи (вещей). Оно допускается в следующих случаях. При отчуждении имущества, которое не может принадлежать данному лицу в силу запрета, имеющегося в законе (вещи, изъятые из оборота или ограниченные в обороте). Речь идет о тех видах имущества, которые по прямому указанию закона либо изъяты из оборота, т. е. могут находиться исключительно в государственной собственности, либо ограничены в обороте, в частности подлежат приобретению лишь по специальному разрешению государственных органов. Если такого рода имущество (например, оружие, силь-



нодействующие яды и наркотики, валютные ценности и т. д.) оказалось у владельца незаконно, то, разумеется, никаких вещно-правовых последствий, тем более права собственности, это обстоятельство не порождает. Но если данные вещи оказались у частного собственника на законном основании (например, оружие или валютные ценности перешли от одного гражданина к другому в порядке наследования по закону либо от одного юридического лица к другому при реорганизации), однако само это лицо по закону лишено возможности обладать ими на праве собственности, эти вещи подлежат принудительному отчуждению.

Владелец такого имущества вправе сам произвести его отчуждение любым допускаемым законом способом (разумеется, только уполномоченному на приобретение в собственность лицу) в течение года, если специальным законом не предусмотрен иной, как правило, более короткий срок. Если этого не произошло, суд может принять решение либо о принудительной продаже такого имущества, либо о его передаче в государственную или муниципальную собственность. Содержание такого решения определяется прежде всего характером и назначением соответствующей вещи.

Принудительно с выплатой компенсации производится отчуждение недвижимости (зданий, строений и т. п.) в связи с изъятием земельного участка. Данный способ предусмотрен ст. 239 Гражданского кодекса РФ и ст. 55 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ЗК РФ). Речь здесь идет о ситуациях, когда земельный участок (либо участок недр, акватории и тому подобных природных объектов) изымается у частного собственника в публично-правовых интересах, например, для прокладки магистрали, строительства каких-либо объектов и т. д. Если на таком участке находятся здания, сооружения или иное недвижимое имущество, собственник этих объектов (который вовсе не обязательно совпадает в одном лице с собственником земельного участка) вправе получить за них соответствующую компенсацию.

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

Для такого частного собственника закон предусматривает следующие гарантии: во-первых, выкуп у него такого недвижимого имущества либо его продажа с публичных торгов без согласия собственника возможны только по решению суда, но не в административном порядке (ср. п. 2 ст. 55 ЗК РФ); во-вторых, обязательным условием изъятия является доказанность в суде невозможности использования изымаемого участка без прекращения прав собственника находящейся на участке недвижимости.

Выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей также входит в рассматриваемую группу способов прекращения права собственности. Принудительный выкуп у частного собственника бесхозяйственно содержимых культурных ценностей допускается при наличии следующих условий (ст. 240 ГК РФ): дело должно касаться не любых, а только особо охраняемых государством культурных ценностей, в судебном порядке требуется установить не только факт бесхозяйственного содержания этих ценностей, но и реальную угрозу утраты ими своего значения в результате соответствующего бездействия или действий их собственника.

Принудительно может также проводиться выкуп домашних животных в случаях ненадлежащего обращения с ними. Лицо, заинтересованное в приобретении данного животного, может обратиться в суд с заявлением о его выкупе, если имеются данные о ненадлежащем обращении с ним.

Реквизиция имущества – еще один способ принудительного изъятия имущества с компенсацией его стоимости собственнику. Реквизиция представляет собой предусмотренное законом принудительное изъятие у частного собственника его имущества по решению государственных органов в неотложных общественных интересах и с обязательной компенсацией, это традиционное для всякого правопорядка основание прекращения частной собственности граждан и юридических лиц. Реквизиция допустима только в обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер (стихийные бедствия, аварии, эпидемии, эпизоотии и т. п.), и может производиться исключительно в интересах общества. В этом случае можно говорить об изъятии имущества в целях обеспечения безопасности государства, общества. Для обеспечения баланса интересов изъятие имущества происходит возмездно, т. е. с выплатой ком-

пенсации собственнику. Такое изъятие допустимо по решению государственных, но не муниципальных органов и не требует обязательного судебного решения. Порядок и условия изъятия имущества путем реквизиции должны определяться специальным законом. В качестве дополнительных гарантий защиты интересов собственника реквизируемого имущества п. 2 и п. 3 ст. 242 ГК РФ предусматривают, во-первых, возможность судебного оспаривания размера компенсации, выплаченной за реквизируемое имущество; во-вторых, возможность истребования по суду сохранившегося реквизируемого имущества при отпадении обстоятельств, послуживших основанием для его реквизиции (ср. п. 3–6 ст. 51 ЗК РФ).

Выплата компенсации участнику долевой собственности взамен причитающейся ему части общего имущества при ее несоразмерности выделяемой доле представляет собой еще один способ принудительного прекращения права собственности.

Принудительным основанием прекращения права собственности с компенсацией стоимости имущества является выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с решением суда. При этом в судебном порядке государство или муниципальное образование должны доказать в суде наличие потребности в данном участке.

Использование земельного участка с грубым нарушением предписаний законодательства также ведет к принудительному прекращению права собственности с выплатой собственнику компенсации.

Бесхозяйственно содержимое жилое помещение может быть продано с публичных торгов по решению суда.

Национализация имущества собственников также может прекратить право собственности в силу принятия специального закона. Действующий закон не исключает возможности национализации. Национализация отличается от реквизиции тем, что осуществляется не только в чрезвычайных обстоятельствах и касается прежде всего определенных сфер экономики, а не всех вообще собственников конкретного имущества (например, автомобилей и радиоприемников, как это имело место во время Великой Отечественной войны).

Принудительное изъятие может производиться и без компенсации стоимости изымаемого имущества в следующих случаях. Во-первых, в случае обращения взыскания на имущество собственника по его обязательствам (т. к. ст. 24, 56 и 126 ГК РФ допускают обращение взыскания кредиторов на имущество собственников-должников). Обращение взыскания на имущество собственника по его долгам по общему правилу допустимо только на основании судебного решения. Но законом могут быть предусмотрены случаи такого рода взысканий и во внесудебном порядке, например при обращении взыскания на имущество по требованиям налоговых органов. Не исключено их возникновение и по договору, например при обращении залогодержателем взыскания на заложенное имущество во внесудебном порядке – по нотариально удостоверенному соглашению с залогодателем (п. 1 ст. 349 ГК РФ). Право собственности на такое имущество прекращается у прежнего владельца с момента возникновения права собственности на него у приобретателя. До этого момента собственник несет и риск, и бремя собственности.

Во-вторых, в случае конфискации имущества собственника в соответствии со ст. 243 ГК РФ. Конфискация представляет собой санкцию, примененную к частному собственнику в установленном законом порядке за совершение им правонарушения. Едва ли не единственный случай применения конфискационной санкции за гражданское правонарушение предусматривает правило ст. 169 ГК РФ, устанавливающей возможность безвозмездного изъятия имущества в доход государства в случае умышленного совершения сделки с целью, противной основам правопорядка и нравственности.

В-третьих, право собственности может быть прекращено принудительно безвозмездно, если не представлены сведения о приобретении имущества на законные доходы, в соответствии с законодательством о противодействии коррупции, что в свою очередь является способом борьбы с одной из основных угроз государственной и общественной безопасности – коррупцией (ст. 45 Стратегии). В соответствии с п. 7 ст. 47 Стратегии одной из угроз государственной и общественной безопасности является деятельность террористических и экстремистских организа-

ций. Одно из оснований принудительного безвозмездного прекращения права собственности направлено также на обеспечение государственной безопасности, т. к. в соответствии с ним подлежат изъятию в доход государства деньги, имущество, иные ценности, в отношении которых не представлены сведения о приобретении их на законные доходы в соответствии с законодательством по противодействию терроризму.

К числу принудительных безвозмездных оснований относится также изъятие орудий, оборудования и иных средств, используемых для совершения нарушений исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, что является неотъемлемой частью обеспечения экономической безопасности в условиях развития цифровой информации, а также всевозрастающей роли интеллектуальной собственности.

Немаловажным для обеспечения качества жизни граждан является вопрос обеспечения защиты права собственности. Гражданин, приобретая имущество в собственность, должен иметь уверенность в том, что данное имущество не будет произвольно изъято, повреждено, уничтожено другим лицом. В связи с этим необходимо рассмотреть вопросы защиты права собственности.

В зависимости от характера нарушения вещных прав и содержания предоставляемой защиты в гражданском праве используются различные способы, юридически обеспечивающие соблюдение интересов собственника или субъекта иного вещного права. При непосредственном нарушении права собственности или ограниченного вещного права (например, при похищении или ином незаконном изъятии имущества) используются вещно-правовые способы защиты. Их особенности обусловлены абсолютным характером защищаемых прав, поскольку сами эти меры направлены на защиту интересов субъектов вещных прав от непосредственного неправомерного воздействия со стороны любых третьих лиц. В связи с этим вещно-правовая защита осуществляется с помощью абсолютных исков, т. е. исков, которые могут быть предъявлены к любым нарушившим вещное право лицам.

Гражданский закон традиционно закрепляет два классических вещно-правовых иска, известных еще римскому праву и служащих защите права собственности и иных вещных прав: виндикационный и негаторный иски.

Виндикационный иск – иск об истребовании имущества из чужого незаконного владения. Объектом виндикации во всех без исключения случаях является индивидуально-определенная вещь, сохранившаяся в натуре. При наличии названных условий собственник вправе истребовать свою вещь, обнаруженную им у непосредственного нарушителя. Но дело осложняется в тех практически наиболее значимых случаях, когда выбывшая из владения собственника вещь впоследствии обнаруживается у иного владельца, который сам приобрел ее у третьих лиц. Закон традиционно различает два вида незаконного владения чужой вещью, порождающих различные гражданско-правовые последствия. При добросовестном владении фактический владелец вещи не знает и не должен знать о незаконности своего владения. При этом в силу п. 3 ст. 10 ГК РФ действует презумпция добросовестности приобретателя. При недобросовестном владении фактический владелец знает либо по обстоятельствам дела должен знать об отсутствии у него прав на имущество.

У недобросовестного приобретателя имущество может быть истребовано собственником во всех случаях, без каких бы то ни было ограничений. У добросовестного приобретателя, напротив, невозможно истребовать деньги и предъявительские ценные бумаги (п. 3 ст. 302 ГК РФ). От добросовестного приобретателя имущество можно истребовать в двух случаях. Во-первых, если такое имущество было им получено безвозмездно (по договору дарения, в порядке наследования и т. п.), поскольку такое изъятие не нанесет ему имущественных убытков, но будет способствовать восстановлению нарушенного права собственности (п. 2 ст. 302 ГК РФ). Во-вторых, в случае возмездного приобретения вещи добросовестным приобретателем имеет значение способ выбытия вещи у собственника. Если имущество выбыло у собственника по его воле (например, отдано им в аренду, а затем незаконно продано арендатором третьему лицу), он не вправе истребовать его у добросовестного приобретателя, т. к.

последний действовал субъективно безупречно в отличие от самого собственника, допустившего неосмотрительность в выборе контрагента. Собственник не лишается при этом возможности требовать возмещения убытков, причиненных ему таким недобросовестным партнером.

Следует также отметить, что собственник вправе потребовать от недобросовестного владельца возврата всех доходов, которые последний извлек или должен был извлечь из использования вещи за все время своего владения ей (либо их компенсацию). На добросовестного владельца такая обязанность ложится только за тот период, когда он узнал или должен был узнать о незаконности своего владения. За добросовестным владельцем признается право оставить за собой отдельные улучшения, которые он произвел в чужой вещи. Он может требовать возмещения этих затрат на произведенные им неотделимые улучшения, т. к. в ином случае собственник, по сути, получал бы неосновательное обогащение. В свою очередь, добросовестный и недобросовестный владельцы вправе потребовать от собственника возмещения необходимых затрат на поддержание имущества за то время, с которого собственнику причитаются доходы от имущества.

При отказе в удовлетворении виндикационного иска спорная вещь как не имеющая формально признанного собственника должна считаться находящейся в фактическом добросовестном владении ее приобретателя, который может приобрести право собственности на нее по правилам о приобретательной давности.

Негаторный иск – требование об устранении препятствий в осуществлении права собственности, которые не связаны с лишением собственника владения его имуществом (ст. 304 ГК РФ).

Объект требований по негаторному иску составляет устранение длящегося правонарушения (противоправного состояния), сохраняющегося к моменту предъявления иска. Поэтому отношения по негаторному иску не подвержены действию исковой давности: требование можно предъявить в любой момент, пока сохраняется правонарушение. При устранении нарушителем противоправного состояния к нему может быть предъявлен лишь иск о возмещении причиненных этим убытков.

Одним из национальных приоритетов в вопросах национальной безопасности выступают наука, технологии, образование. В соответствии со ст. 68 Стратегии лидерство в развитии науки и технологий становится одним из ключевых факторов повышения конкурентоспособности и обеспечения национальной безопасности. В связи с этим немаловажным вопросом является обеспечение правового регулирования данных процессов, а также наличие эффективных способов реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации.

Право интеллектуальной собственности является подотраслью гражданского права, которая регулирует отношения в сфере создания и использования результатов интеллектуальной деятельности. Правовое регулирование осуществляется ч. 4 ГК РФ<sup>1</sup>, а также международными конвенциями, договорами в указанной сфере.

Экономическая безопасность является многогранным понятием, включающим в себя несколько элементов, которые в совокупности и образуют саму категорию. Одним из таких элементов, приобретающих в настоящее время все большую значимость, является интеллектуальная безопасность. Интеллектуальная безопасность, по мнению одних авторов, представляет собой защиту продуктов умственной деятельности<sup>2</sup>. Согласно другой позиции, понятие интеллектуальной безопасности отождествляется с понятием интеллектуальной собственности<sup>3</sup>. Более развернутая позиция сводится к тому, что интеллектуальная безопасность рассматривается как совокупность защищенности продуктов умственного труда и рационального использования, воспроизводства и повышения качества умственной способности людей, определяющих их деятельность<sup>4</sup>. Таким образом,

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 дек. 2006 г. № 230-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 52 (ч. I). Ст. 5496.

<sup>2</sup> Пирумов В. С. Некоторые аспекты методологии и исследования проблем национальной безопасности России в современных условиях // Геополитика и безопасность. 1993. № 1. С. 7–17.

<sup>3</sup> Лебедько В. Г. и др. Прогнозная оценка изменения геополитической картины мира в районах «дальнего зарубежья» // Геополитика и безопасность. 1993. № 1. С. 18–75.

<sup>4</sup> Чернявский Г. С., Кобелев А., Исайчев Г. А. К вопросу исследования проблем безопасности России // Военная мысль. 1994. № 9 (11–12). С. 4.



интеллектуальная безопасность представляет собой элемент экономической безопасности, который базируется на интеллектуальном труде людей, результаты которого наделяются определенной защитой.

Интеллектуальная безопасность в настоящее время приобретает все большую актуальность в связи с тем, что в современных условиях элементами, влияющими на конкурентоспособность предприятия, являются не столько материальные активы, сколько человеческий капитал. Именно он представляет собой наибольшую ценность компании в связи с тем, что включает в себя запас знаний, практические навыки, творческие и мыслительные способности людей, которые могут быть использованы для получения дохода. Благодаря инновационной деятельности становится возможным внедрять новые технологии, что способно обеспечить снижение издержек, увеличение производительности и, в конечном итоге, повышение прибыли предприятия. Таким образом, одной из основных задач на современном этапе является обеспечение правового регулирования и защиты результатов интеллектуальной деятельности как основы интеллектуальной безопасности.

Согласно ст. 1225 ГК РФ объектами интеллектуальной деятельности являются произведения различной направленности, фонограммы, исполнения, программы для ЭВМ, теле-, радиопередачи, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, селекционные достижения и иное. Субъектами отношений, возникающих в связи с созданием и использованием результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, являются: авторы – лица, творческим трудом которых созданы объекты, правообладатели – лица, обладающие исключительным правом в отношении объекта.

Каждый субъект права интеллектуальной собственности наделяется определенными правами. Все права, которые возникают в сфере интеллектуальной собственности, можно разделить на имущественные и личные неимущественные. Последними могут обладать только авторы соответствующих объектов. К таким правам относятся: право авторства, т. е. право признаваться автором соответствующего объекта; право на имя, т. е.

право обнародовать свой объект под собственным именем, псевдонимом или анонимно, однако следует отметить, что данное право характерно только для авторского права, когда речь идет о создании произведения. В патентном праве также реализуется право на получение патента. Первоначально оно принадлежит автору объекта (изобретения, полезной модели, промышленного образца), но в дальнейшем может быть передано иному лицу или возникнуть у иного лица, например работодателя. Личные неимущественные права действуют бессрочно и являются неотчуждаемыми от личности автора.

Что касается имущественных прав, возникающих в сфере интеллектуальной собственности, то таковым является исключительное право. Оно дает право его обладателю распоряжаться своим объектом по своему усмотрению в пределах закона, позволять или запрещать использовать данный объект другим лицам. Исключительное право, в отличие от неимущественных прав, ограничено во времени и действует в течение определенного периода. Так, по общему правилу исключительное право на произведение действует в течение всей жизни автора и семидесяти лет, начиная с 1 января года, следующего за годом смерти автора, на изобретения право действует в течение двадцати лет, на полезную модель – десяти лет, на промышленный образец – пяти лет, на товарный знак – десяти лет. В ряде случаев, как например, в отношении промышленного образца или товарного знака, срок может продлеваться.

Следует также отметить, что правообладатель имеет возможность передавать исключительное право другим лицам как полностью, путем его отчуждения, так и на определенный период в пользование. Для этого используются конструкции договоров об отчуждении исключительного права и лицензионный договор.

В рамках правового регулирования права интеллектуальной собственности гражданское законодательство не ограничивается только нормами, направленными на регулирование правоотношений в сфере создания и использования результатов интеллектуальной деятельности. Оно выполняет также охранительную функцию и тем самым направлено на обеспечение безопасности.

Для защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности в гражданском законодательстве предлагается наиболее широкий спектр возможностей. Так, согласно ст. 12 ГК РФ одним из способов защиты гражданских прав является признание права. В данном случае этот способ может быть применен для признания как авторства, так и исключительного права. Еще одним способом, предусмотренным гражданским законодательством, является восстановление существовавшего до нарушения права и пресечение действий, нарушающих право. В частности, данный способ может быть использован при нарушении прав на товарный знак, когда он используется без соответствующего разрешения. Требование правообладателя будет направлено на прекращение незаконных действий. Однако применение данного способа возможно не всегда, т. к. в случае разглашения сведений, составляющих секрет производства, восстановить право будет невозможно в связи с тем, что секрет перестанет быть таковым. Кроме того, в качестве способа защиты прав на средства индивидуализации и результаты интеллектуальной деятельности можно назвать возмещение убытков. Следует отметить, что данный способ является наиболее привлекательным для потерпевшей стороны, т. к. в результате привлечения правонарушителя к ответственности на него может быть возложена обязанность уплатить как реальный ущерб, т. е. потери, которые понесла потерпевшая сторона, так и упущенную выгоду – не полученные по причине правонарушения доходы. Следует также отметить, что в случае получения правонарушителем доходов от неправомерного использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации юридических лиц эти доходы могут быть взысканы в пользу потерпевшего лица. Оборудование, на котором осуществлялось незаконное производство с использованием средств индивидуализации юридических лиц, подлежит изъятию и последующему уничтожению, что также является мерой гражданско-правовой ответственности.

Вопросы защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, в частности ноу-хау, товарные знаки, знаки обслуживания, тесно связаны с обеспечением информационной безопасности. Информационная без-

опасность представляет собой защищенность информации и иных ресурсов подобного рода от внешних воздействий, способных причинить вред обладателю информации. Объектом информационной безопасности является информация, затрагивающая коммерческие, интеллектуальные, государственные и личные интересы.

В условиях все большей информатизации общества и экономики, внедрения вычислительной техники одной из наиболее насущных проблем становится защита информации. Любая информация субъекта предпринимательской деятельности может представлять интерес для иных лиц: конкурентов, правонарушителей и т. д. В связи с этим важно, чтобы в организации была хорошо обеспечена информационная безопасность, т. к. отсутствие надлежащих мер в указанном направлении может привести к утечке сведений и, как результат, к убыткам компании. По мнению А. А. Одинцова, существует пять уровней защиты информации. Первый – законодательный, второй – административный, третий – аппаратно-программный, четвертый – физический, пятый – морально-этический<sup>1</sup>. Полноценное обеспечение информационной безопасности на предприятии должно быть стандартизировано и находиться под полным контролем круглогодично, в реальном времени, в круглосуточном режиме<sup>2</sup>.

Информационная безопасность имеет большую актуальность для организаций и предприятий, т. к. нередко она связана с обеспечением защищенности информации такой организации от внешнего воздействия или от неправомерного использования и распространения.

Одним из способов обеспечения информационной безопасности на предприятии может служить режим коммерческой тайны. Согласно ст. 3 Федерального закона «О коммерческой тайне»<sup>3</sup> коммерческая тайна – это режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих

---

<sup>1</sup> Одинцов А. А. Экономическая и информационная безопасность. М., 2012. С. 23.

<sup>2</sup> Мамаева Л. Н., Кондратьева О. А. Основные направления обеспечения информационной безопасности // Информационная безопасность регионов. 2016. № 2. С. 6.

<sup>3</sup> О коммерческой тайне : Федер. закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3283.

или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить коммерческую выгоду.

К коммерческой тайне могут быть отнесены сведения различного характера. Во-первых, техническая информация о результатах научных исследований, новых технологических процессах, продуктах, методах измерения и т. п. Эти сведения могут содержаться в научных отчетах, спецификациях, чертежах и иных документах. Во-вторых, к коммерческой тайне могут быть отнесены сведения экономического характера. К ним, как правило, относятся данные, связанные с определенными знаниями конъюнктуры рынка, опытом ведения коммерческих операций, сведениями о наиболее выгодных формах использования денежных средств, операциях с ценными бумагами, структуре цен на производимые товары и т. п. Источниками такой информации могут быть договоры с контрагентами, картотеки клиентов и поставщиков, данные финансово-бухгалтерской отчетности (баланса), данные об экономической стороне организации производства, схемы финансовых операций, информация о рынках сбыта и иная документация. В-третьих, к сведениям, составляющим коммерческую тайну, может быть отнесена информация управленческого характера. Ее содержание обычно заключается в структуре и методах управления, позволяющих наладить эффективное взаимодействие различных производственных и управленческих структур фирмы, в решении кадровых вопросов. Указанные сведения могут быть включены в схемы управления производством, картотеки штатных сотрудников, сведения о наличии свободных мест, заработной плате, соотношении штатных сотрудников и совместителей и т. п. В-четвертых, режим коммерческой тайны может быть распространен также на правовую информацию, которая связана с применением организационно правовых форм предпринимательской деятельности, налогами, кадрами и т. д. Таким образом, информация, составляющая коммерческую тайну, может быть представлена сведениями различного характера: производственного, технического, экономического, организационного и т. д.

Решение о правовой охране сведений, составляющих коммерческую тайну, принимается обладателем соответствующей информации на уровне локальных нормативных актов (например, изданием приказа по предприятию). Обладатель ноу-хау принимает меры правового и организационного характера для обеспечения конфиденциальности. С этой целью необходимо определить перечень информации, составляющей коммерческую тайну, ограничить доступ к указанной информации, вести учет лиц, имеющих доступ к такой информации, регулировать отношения по использованию данной информации.

Для обеспечения интересов обладателя информации, представляющей коммерческую тайну, законодательством предусмотрены различные виды ответственности за разглашение, а также за незаконное получение сведений, составляющих коммерческую тайну.

При нарушении конфиденциальности информации, составляющей коммерческую тайну, могут быть применены и нормы гражданско-правовой ответственности. В данном случае могут быть предъявлены иски о возмещении убытков, защите деловой репутации.

Указанные меры могут быть применены к государственным и муниципальным органам (п. 3 ст. 14 Федерального закона «О коммерческой тайне»), а также к контрагентам. Для установления договорной ответственности в специальном разделе договора должны быть установлены перечень охраняемой информации и меры ответственности (возмещение убытков, штрафная неустойка и др.). Следует отметить, что для предпринимателя в большинстве случаев более значимой является именно гражданско-правовая ответственность, т. к. она позволяет возместить убытки (или какую-то их часть), причиненные распространением информации, составляющей коммерческую тайну.

Наряду с экономической и информационной безопасностью, нормами гражданского законодательства также обеспечивается безопасность личности, когда речь идет о защите нематериальных благ. В соответствии со ст. 150 ГК РФ нематериальными благами являются неотчуждаемые и не передаваемые другим образом блага, принадлежащие человеку с рождения или в силу

закона. К таким нематериальным благам относятся: жизнь, здоровье, неприкосновенность частной жизни, тайна личной жизни, переписки, честь, достоинство, деловая репутация и др. ГК РФ содержит нормы, предусматривающие ответственность за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу гражданина (они будут рассмотрены в параграфе 3 настоящей главы), а также нормы, применимые в случае причинения вреда чести, достоинству, деловой репутации. ГК РФ предусматривает, что такой вред подлежит возмещению в том случае, если данные, которые порочат честь, достоинство и деловую репутацию, не соответствуют действительности. Гражданин, чьим нематериальным благам при этом нанесен урон, имеет право требовать возмещения материального вреда, причиненного распространением ложных сведений или иными действиями, посягающими на честь, достоинство и деловую репутацию. Кроме того, он может требовать компенсации морального вреда, который представляет собой нравственные и физические страдания, причиненные соответствующим нарушением. Таким образом, безопасность личности обеспечивается нормами гражданского законодательства, которые направлены на защиту нематериальных благ.

### **§ 3. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Гражданско-правовая ответственность является видом юридической ответственности, которая, в свою очередь, представляет собой меру государственного принуждения, влекущую за собой неблагоприятные последствия для правонарушителя. Наиболее популярным в настоящее время остается определение гражданско-правовой ответственности, сформулированное О. С. Иоффе, где ответственность отождествляется с санкцией за правонарушение. При этом он подчеркивал, что речь идет не просто о санкции за правонарушение, а о такой санкции, которая влечет определенные лишения имущественного или личного характера<sup>1</sup>. Тем самым гражданско-правовая ответственность выполняет

---

<sup>1</sup> Иоффе О. С. Избранные труды. В 4 т. Т. 1. СПб., 2003. С. 194–207.

функцию имущественного (экономического) воздействия на правонарушителя и становится одним из методов экономического регулирования общественных отношений<sup>1</sup>. Н. В. Александрова под гражданско-правовой ответственностью понимает «действие, выражающееся в применении права потерпевшего на восстановление его нарушенных прав, которое носит обязательный имущественный характер»<sup>2</sup>. По мнению М. Е. Рощина, гражданско-правовая ответственность заключается в применении судом по инициативе потерпевшего (кредитора) к правонарушителю (должнику) таких гражданско-правовых санкций, которые влекут для него наступление неблагоприятных (отрицательных) имущественных последствий<sup>3</sup>. А. А. Ветрова считает, что гражданско-правовая ответственность является видом юридической ответственности, возникающей вследствие причинения вреда, а также формой государственного принуждения и состоит в применении судом к правонарушителю в пользу потерпевшего имущественных санкций. Кроме того, по мнению А. А. Ветровой, гражданско-правовая ответственность связана с невыгодными имущественными последствиями для правонарушителя<sup>4</sup>. Обобщая предложенные определения, можно констатировать, что гражданско-правовая ответственность – это вид юридической ответственности, которая наступает за гражданские правонарушения и влечет за собой неблагоприятные для правонарушителя последствия имущественного характера, которые направлены на восстановление имущественной сферы потерпевшего.

В российском праве характерными чертами гражданско-правовой ответственности являются: во-первых, направленность на восстановление имущественного состояния потерпевшего, в связи с чем цель гражданско-правовой ответственности – воз-

---

<sup>1</sup> Устиненко Ю. Ю. Понятие и признаки гражданско-правовой ответственности // Проблемы современной науки и образования. 2015. № 7 (37). С. 138.

<sup>2</sup> Александрова Н. В. Гражданско-правовая ответственность: понятие и основания применения // Российская интеллигенция в условиях цивилизационных вызовов : сб. ст. Чебоксары, 2014. С. 29.

<sup>3</sup> Рощин М. Е. К вопросу о понятии гражданско-правовой ответственности // Современная наука: теория и практика. 2015. № 1 (8). С. 29.

<sup>4</sup> Ветрова А. А. Понятие и сущность гражданско-правовой ответственности // Философия права. 2013. № 3 (58). С. 24.



мещение потерпевшему имущественного вреда, причиненного правонарушением; во-вторых, гражданско-правовая ответственность предстает как ответственность правонарушителя перед потерпевшим: меры, которые применяются гражданско-правовой ответственностью к нарушителю, соответствуют понесенным убыткам потерпевшего лица; в-третьих, меры гражданско-правовой ответственности устанавливаются не только нормами законодательства, но и самими участниками, например в договоре. Учитывая, что гражданско-правовая ответственность направлена на возмещение потерпевшему имущественных потерь и, как следствие, на восстановление его положения, существовавшего до нарушения прав, можно говорить об обеспечении при этом безопасности, в первую очередь экономической.

Главным основанием возникновения гражданско-правовой ответственности будет являться гражданское правонарушение. Правонарушение в гражданском праве имеет определенный перечень условий, влекущих за собой ответственность виновного лица. Данный перечень условий является составом правонарушения в гражданском праве. Составными элементами гражданского правонарушения являются четыре условия.

Во-первых, противоправность деяния, совершенного правонарушителем. Под противоправностью деяния понимается нарушение требований законодательства, договорных обязательств.

Во-вторых, вред или убытки как результат действий, совершенных правонарушителем. Вред представляет собой любое ухудшение имущественного блага лица. Вред подразделяется на два вида: имущественный (материальный) – выражается непосредственно через имущественные потери, которые несет потерпевшая сторона (например, уничтожение, повреждение имущества); моральный – физические или нравственные страдания, которые лицо претерпевает в результате совершенного в отношении него правонарушения. Понятие вреда нередко отождествляется с понятием «убытки». Последние, в свою очередь, подразделяются на реальный ущерб – расходы потерпевшей стороны, которые она понесла или понесет впоследствии для восстановления своего нарушенного права, и упущенную выгоду – доходы, не полученные в силу совершения правонарушения.

В-третьих, условием гражданско-правовой ответственности является причинная связь, существующая между противоправными деяниями правонарушителя и наступившими негативными последствиями; это связь, при наличии которой противоправное деяние правонарушителя предшествует причинению вреда потерпевшему и порождает его.

Четвертое условие гражданско-правовой ответственности – вина, т. е. психическое осознание нарушителем права своего противоправного поведения и результата этого поведения. Вина выражается в двух формах: умысел – это форма, при которой виновное лицо предвидело наступление негативных последствий, осознавало их вред и желало их наступления или же относилось к наступлению негативных последствий безразлично, и неосторожность – форма вины, при которой лицо предвидит вероятность наступления негативных последствий, но в силу самонадеянности рассчитывает их предотвратить, или же не предвидит вовсе, хотя должно и могло было это сделать. Ответственность в гражданском праве обычно наступает при любой форме вины. В определенных ситуациях есть возможность наступления гражданско-правовой ответственности вне зависимости от вины: лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью, несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, независимо от своей вины, кроме случаев, когда исполнению обязательства препятствовала непреодолимая сила.

В цивилистической науке дифференциация гражданско-правовой ответственности традиционно производится в зависимости от основания ее возникновения – на договорную и внедоговорную ответственность (деликтную). Договорная ответственность возникает при нарушении условий договора. Применение договорной ответственности происходит в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договорного обязательства.

Деликтной ответственности свойственно императивное регулирование, а при договорной ответственности преобладают диспозитивные нормы, позволяющие сторонам самостоятельно устанавливать меры ответственности, которые будут применяться в случае нарушения одним из участников правоотноше-

ния своих обязанностей. Противоправным в рамках договорных отношений будет нарушение не только норм права, но и положений соответствующего договора.

Внедоговорная гражданско-правовая ответственность возникает при причинении личности или имуществу потерпевшего вреда, не связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением лицом договорных отношений с потерпевшим. Однако гражданское право дает возможность применять его и в тех случаях, когда неисполнением договорных обязанностей причинен вред жизни или здоровью гражданина (ст. 1084 ГК РФ). Кроме того, к внедоговорной гражданско-правовой ответственности относится ответственность недобросовестной стороны в случае признания сделки недействительной.

Рассматривая вопросы гражданско-правовой ответственности, возникающей по внедоговорным основаниям, следует отметить, что данный вид ответственности направлен на обеспечение интересов потерпевшего независимо от того, кто является правонарушителем. Так, в соответствии с нормами ст. 1069, 1070 ГК РФ вред может быть причинен государственными органами и органами местного самоуправления, а также правоохранительными органами. В целях обеспечения безопасности личности в случае причинения вреда указанными лицами вред подлежит возмещению за счет казны соответствующего публично-правового образования (органами которого причинен вред). Наличие данных норм обеспечивает безопасность не только в связи с возможностью возмещения вреда отдельным лицам, но и в связи с тем, что указанные органы в целях недопущения подобных ситуаций должны более ответственно выполнять обязанности, возложенные на них законом, и принимать решения.

Среди внедоговорных оснований наступления гражданско-правовой ответственности следует выделить также основание, связанное в источником повышенной опасности. В настоящее время в рамках теории гражданского права не существует единства мнений по поводу сущности источника повышенной опасности. Существует несколько теорий трактовки источника повышенной опасности: «теория деятельности», «теория объекта», «теория движущихся вещей». Представители «теории деятель-

ности» (М. М. Агарков, Б. С. Антимонов, О. С. Иоффе и др.) под источником повышенной опасности понимают определенного рода деятельность, которая создает опасность для окружающих<sup>1</sup>. М. М. Агарков писал: «Источником повышенной опасности <...> является не вещь, а определенная деятельность по использованию соответствующих вещей»<sup>2</sup>. Б. С. Антимонов отмечал, что источник повышенной опасности – это «всегда действие или система действий, т. е. деятельность, но никогда не “вещь” и не отсутствие действия, деятельности, не бездействие»<sup>3</sup>.

О. А. Красавчиков, А. М. Белякова, представители «теории объекта», полагают, что источниками повышенной опасности являются предметы материального мира, опасные свойства которых не поддаются полному контролю человека<sup>4</sup>. Следует отметить, что представители данной теории не рассматривают эти объекты вне связи со сферой деятельности человека, ограничиваясь перечислением способов использования (в широком смысле) источника: эксплуатация, транспортировка, хранение и т. д.

Представители теории «движущихся вещей» (Л. А. Майданик, Н. Ю. Сергеева и др.) под источником повышенной опасности понимают вещи, оборудование, находящиеся в процессе эксплуатации и создающие при этом (т. е. в процессе эксплуатации) повышенную опасность для окружающих (например, находящийся в движении поезд, работающий станок, иные объекты, действующие с применением механических, электрических и других двигателей). Л. А. Майданик и Н. Ю. Сергеева пишут: «Следует учесть, что те или иные вещи сами по себе не являются источником повышенной опасности, а таковыми они становятся лишь в процессе их использования – тогда, когда они пускаются в эксплуатацию, когда они находятся в состоянии движения»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Иоффе О. С. Обязательственное право. М., 1975. С. 804.

<sup>2</sup> Агарков М. М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 2. М., 2012. С. 339.

<sup>3</sup> Антимонов Б. С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М., 1952. С. 100.

<sup>4</sup> Красавчиков О. А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966. С. 111.

<sup>5</sup> Майданик Л. А., Сергеева Н. Ю. Материальная ответственность за повреждение здоровья. М., 1962. С. 34.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»<sup>1</sup> в п. 18 предусматривает, что «по смыслу ст. 1079 ГК РФ, источником повышенной опасности следует признать любую деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и других объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами».

Таким образом, в качестве источника повышенной опасности можно рассматривать определенные предметы материального мира, такие как механизмы, машины, устройства, которые могут причинить вред в процессе их использования. При этом вероятность причинения вреда не всегда и не в полной мере поддается контролю со стороны человека, в результате чего они создают опасность для окружающих.

Особенностью данного основания гражданско-правовой ответственности является то, что она наступает независимо от вины владельца такого источника, кроме случаев, когда источник выбыл из его владения независимо от его воли.

Следует отметить, что регулирование гражданско-правовой ответственности охватывает также вопросы причинения вреда жизни и здоровью граждан. Объектами национальной безопасности выступают права и свободы личности, среди которых можно выделить в том числе основное право человека – на жизнь, в связи с чем сложно переоценить значение гражданско-правовых норм, направленных на возмещение вреда жизни или здоровью в вопросах обеспечения национальной безопасности.

Нормы ГК РФ устанавливают, что вред, причиненный жизни или здоровью, подлежит возмещению (ст. 1064, 1084 ГК РФ).

---

<sup>1</sup> О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 янв. 2010 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3. С. 2–12.

Это еще раз подтверждает, что жизнь и здоровье гражданина являются наивысшей ценностью, а национальная безопасность направлена в том числе на защиту граждан, включая их жизнь и здоровье. Лицо, причинившее вред личности, обязано возместить причиненный вред в полном объеме, а лицо потерпевшее имеет право требовать, чтобы понесенный им вред был возмещен.

Вред, причиненный здоровью, состоит из утраченных потерпевшим заработка и иного дохода, а также из дополнительных понесенных расходов, вызванных повреждением здоровья.

Зарботок представляет собой средства, которые потерпевший получал при осуществлении трудовой деятельности как по трудовому, так и по гражданско-правовым договорам. Кроме того, зарботок включает в себя также доходы от предпринимательской, творческой деятельности (по созданию результатов интеллектуальной деятельности) до повреждения здоровья. Вознаграждение за трудовую деятельность как по трудовому, так и по гражданско-правовым договорам, определяется в соответствующем договоре.

Доходы от предпринимательской и иной деятельности входят в счет возмещения вреда, если их утрата находится в причинной связи с потерей трудоспособности. Установленная в статье возможность возместить зарботок (доход), который потерпевший определенно мог иметь, позволяет в наибольшей степени учесть его интересы.

Что касается дополнительных расходов, понесенных в связи с причинением вреда здоровью, то они включают в себя расходы на лечение, дополнительное питание и приобретение лекарств, протезирование, посторонний уход (затраты возмещаются в фактических размерах), санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств (автомобилей, мотоколясок и т. п.), подготовку к другой профессии.

При причинении смерти гражданину возникает обязательство по возмещению вреда по случаю потери кормильца. К лицам, имеющим право на возмещение вреда, в данном случае относятся: нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение содержания от него, ребенок, родившийся после смерти данного лица,

один из родителей, супруг или другой член семьи, который не работает и занят уходом за находившимися на иждивении умершего детьми, внуками, братьями, сестрами, не достигшими четырнадцати лет, лица, состоявшие на иждивении умершего и ставшие нетрудоспособными в течение пяти лет после его смерти (п. 1 ст. 1088 ГК РФ). Срок возмещения варьируются в зависимости от категории лица, имеющего право на возмещение. Так, несовершеннолетние имеют такое право до достижения совершеннолетия, женщины и мужчины, достигшие пенсионного возраста по старости, – пожизненно, инвалиды – на срок инвалидности, члены семьи, занятые уходом за детьми, внуками, братьями, сестрами, – до достижения ими четырнадцати лет или до изменения состояния здоровья.

Таким образом, несмотря на то, что гражданское законодательство в большей степени направлено на регулирование отношений, связанных с удовлетворением частных интересов, оно также участвует в обеспечении национальной безопасности. Нормы гражданского законодательства в значительной степени обеспечивают защищенность в имущественных отношениях, основанных в большей степени на диспозитивных нормах, в отношениях, связанных с созданием, использованием и защитой прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации юридических лиц, товаров, услуг. Именно гражданско-правовая ответственность в большей степени способна обеспечить восстановление положения, существовавшего до нарушения, т. к. направлена на восстановление имущественной сферы потерпевшей стороны за счет причинителя вреда. Нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона, также защищаются нормами гражданского права. В связи с этим гражданско-правовое регулирование занимает последнее место среди норм, направленных на обеспечение национальной безопасности, особенно в вопросах экономической, информационной безопасности и безопасности личности.

## ГЛАВА 9

# ТРУДОВОЕ ПРАВО КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. ТРУДОВОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Трудовое право обладает целым набором механизмов для влияния на осуществление охранных обязательств, предполагаемых из содержания социальных прав граждан, в частности трудовых. Именно эти права являются основой для зарождения принципов обеспечения национальной безопасности<sup>1</sup>. Говоря о национальной безопасности, следует согласиться с мнениями ученых, полагающих, что она включает в себя правовую безопасность и является ее составной частью. В свою очередь, правовая безопасность – достаточно широкое понятие, включающее в себя как защиту прав субъектов отношений, так и их соблюдение. Одним из наиболее важных ракурсов правовой национальной безопасности является безопасность субъектов трудового права, которое является самостоятельной отраслью российского права и регулирует специфическую группу общественных отношений, связанных с трудом. Труд – это всякое умственное и физическое усилие, предпринимаемое частично или целиком с целью достижения какого-либо результата, не считая удовлетворения получаемого непосредственно от самой проделанной работы<sup>2</sup>.

Каждый индивид, общество и государство обладают собственными интересами и потребностями, которые и стараются реализовать. При обеспечении этих потребностей или интересов, согласно общей теории безопасности, субъект создает для себя безопасную среду обитания, т. е. обеспечивает свою безопасность жизнедеятельности. Как отмечает И. Б. Кардашова, безопасность жизнедеятельности включает в себя три составля-

---

<sup>1</sup> Дорошенко О. М. Основополагающие принципы охраны прав в трудовом договоре как средство обеспечения национальной безопасности [Электронный ресурс] // Миграционное право. 2018. № 4. С. 32–34. URL: [https://urfac.ru/?p=1301#\\_ftn1](https://urfac.ru/?p=1301#_ftn1) (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>2</sup> Трудовая деятельность // [www.Grandars.ru](http://www.Grandars.ru) : [сайт]. URL: <https://www.grandars.ru/shkola/bezopasnost-zhiznedejatelnosti/trudovaya-deyatelnost.html> (дата обращения: 10.02.2021).



ющие: бытовую безопасность, безопасность животного и растительного мира (окружающей среды) и национальную безопасность (ее еще называют видом социальной безопасности)<sup>1</sup>.

Как полагает Т. Б. Тюрина, «правовая безопасность личности является одним из видов безопасности личности и определяется как состояние защищенности жизненно важных ее интересов от внешних и внутренних угроз в сфере правовых отношений»<sup>2</sup>. Что касается трудовых отношений, то они в большей степени направлены на обеспечение безопасности личности работника, его безопасных условий труда, гарантии оплаты труда и защиты от угроз со стороны злоупотребления правом работодателем и иными субъектами права. Правовая безопасность в сфере труда осуществляется нормами трудового законодательства, включающими в себя как материальные, так и процессуальные нормы. Материальные нормы характеризуют некую статику и наличие состояния правовой безопасности, имеющее четкое закрепление в нормах права, при помощи которых происходит минимизация правовых угроз (например, трудовой договор включает в себя сведения и условия, наличие которых обеспечивает правовую безопасность для его сторон). Процессуальные нормы – это процесс динамики, при котором используются различные правовые средства для устранения угроз.

Наиболее общие признаки правовой безопасности: формализация в правовых нормах различного уровня основных ценностей национальной безопасности и угроз; упорядочивание взаимодействия социальных субъектов при помощи властного регулятора – права, посредством которого и создаются (институционализируются) модели такого взаимодействия; прямое или опосредованное участие в отношениях юридической безопасности государства; высокий уровень развитости правоотношений в обществе<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Кардашова И. Б. Основы теории национальной безопасности [Электронный ресурс]: учебник. М., 2020. С. 34. URL: <https://urait.ru/bcode/448188> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>2</sup> Тюрина Т. Б. Правовая безопасность личности в современном российском государстве [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 8. URL: [https://static.freereferats.ru/\\_avtoreferats/01002750961.pdf](https://static.freereferats.ru/_avtoreferats/01002750961.pdf) (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>3</sup> Липинский Д. А., Мусаткина А. А. О юридической безопасности в сфере трудовых отношений в свете общей теории правовой безопасности [Электронный ресурс] // Вопросы безопасности. 2019. № 4. С. 6. DOI: 10.25136/2409-7543.2019.4.30451. URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=30451](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=30451) (дата обращения: 12.02.2021).

Представляется, что в контексте рассмотрения национальной безопасности сквозь призму трудового права уместнее придерживаться подхода, согласно которому правовая безопасность – это не еще одна позиция в перечне составляющих национальной безопасности, а механизм, обеспечивающий реализацию стратегических национальных приоритетов, тем самым он становится столпом, на котором зиждется государственная, экономическая, общественная безопасность и безопасность отдельной личности. При этом не умаляется значение еще одного, не менее важного подхода к безопасности правовой системы, очевидно, что плохое законодательство не обеспечит надлежащее выполнение правом своей функции в системе национальной безопасности, однако смеем предположить, что такую интерпретацию необходимо освещать с позиции государственного права.

Трудовое право является правом социальной защиты, целями которого являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Защищенность граждан в сфере труда, достаточные социальные гарантии работников обеспечивают социальную стабильность и материальное благополучие граждан, эффективное функционирования производственных отраслей, правоохранительных органов; институты гражданского общества в сфере труда позволяют мирно разрешать трудовые споры, не прибегая к таким мерам, как, например, забастовки, которые также регламентируются трудовым законодательством, чтобы возможность граждан выразить протест в связи с нарушением их прав не препятствовала обеспечению общественной безопасности, которая является важнейшей составляющей национальной безопасности.

Безусловно, такой документ, как Стратегия национальной безопасности, не может непосредственно регулировать частную отрасль трудового права России. В связи с этим мы считаем, что целесообразно рассматривать взаимосвязь Стратегии национальной безопасности и трудового права в рамках рассмотрения принципов трудового права, которые являются руководящими началами, но в рамках конкретной отрасли. Принципы трудово-

го права корреспондируют с конституционными правами и свободами граждан, и по этой причине рассмотрение в подобном аспекте будет наиболее результативным. Так, ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ТК РФ) закрепляет основополагающие принципы трудового права, часть из которых будет рассмотрена во взаимосвязи со Стратегией национальной безопасности и конституционными правами граждан. Как отмечает А. Я. Неверов, «права и свободы человека выступают сегодня в качестве одного из важнейших ориентиров развития Стратегии национальной безопасности»<sup>2</sup>.

Анализируя нормы трудового законодательства и Стратегию национальной безопасности, можно проследить связь трудовой деятельности практически со всеми важнейшими национальными приоритетами. Национальная безопасность направлена на защиту личности, ее конституционных прав и свобод. Согласно ст. 37 Конституции РФ труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ), а также право на защиту от безработицы<sup>3</sup>. Иными словами, конституционное право граждан на труд включается в рамки национальной безопасности. Право личности на безопасность – основное право человека и гражданина, которое «пронизывает» все остальные конституционные права, защищает человека, чем обеспечивает нормальную реализацию всех основных прав, в том числе и права на труд. Кроме того, национальная безопасность не только «позволяет»

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

<sup>2</sup> Неверов А. Я. Права человека в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] // Обеспечение и защита прав человека в России и в мире: проблемы и перспективы : материалы «круглого стола». Курган, 2015. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29951844> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 08.02.2021).

гражданам РФ использовать свое конституционное право на труд, но и, что не менее важно, защищает их во время трудовой деятельности. В процессе трудовой деятельности жизнь и здоровье работников находятся под охраной: им обеспечиваются безопасные и безвредные условия труда, предоставляются средства индивидуальной и коллективной защиты, работники периодически проходят медицинские осмотры, получают льготы и компенсации за тяжелые условия труда и др.

В п. 52 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> 2015 г. были установлены приоритетные направления в сфере повышения качества жизни граждан, отражавшие «создание высокоэффективных рабочих мест, а также благоприятных условий для повышения социальной мобильности, качества труда, его достойной оплаты, поддержки социально значимой трудовой занятости, <...> достойного пенсионного обеспечения». Следует отметить, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>2</sup> 2021 г. сохраняет в качестве приоритетного направления сферу, связанную с повышением качества жизни. Так, пп. 1 п. 25 Стратегии 2021 г. определяет в качестве стратегических национальных приоритетов «сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан».

Понятие «качество жизни» является весьма широким и многоаспектным, зависящим от различных критериев. Организация Объединенных Наций использует три показателя определения качества жизни: продолжительность жизни, уровень образования населения и доходы на душу населения. Применительно к трудовым отношениям одним из ключевых показателей является оплата труда работников и, как следствие, это доход на душу населения. Трудовой кодекс РФ в ст. 2 определяет, что обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечива-

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

ющей достойное человека существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда есть основополагающий принцип трудового права. Обращает на себя внимание категория справедливой заработной платы. Что имеет в виду законодатель, говоря о достойном человека существовании для него самого и его семьи? «Справедливый», в свою очередь, означает «обоснованный, законный, следующий правде и истине». «Законный» в русском языке толкуется как «основанный на законе, позволенный или допустимый с нравственной точки зрения»<sup>1</sup>. Следует поддержать С. С. Худякову, которая отмечает, что справедливость в праве не ограничивается исключительно наличием справедливой нормы права. Она проявляется также в процессе правоприменения и в правосознании участников правоотношений. Неправильное применение справедливой нормы может повлечь несправедливость в конкретных правоотношениях. Например, после исключения из ст. 129 ТК РФ части второй<sup>2</sup> работодателя при реализации нормы ч. 3 ст. 133 ТК РФ считают правомерным выплачивать работнику, полностью отработавшему норму рабочего времени и выполнившему норму труда или трудовые обязанности, месячную заработную плату в размере МРОТ, включая в нее также компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты. Вряд ли такую сложившуюся практику можно признать отвечающей требованиям социальной справедливости<sup>3</sup>.

Право на достойное существование и проблемы его реализации входят в число самых дискуссионных вопросов в теории права. Как полагает К. А. Хомченко, именно право на труд дает возможность всякому трудоспособному гражданину требовать

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // Voloto.informации: [сайт]. URL: <http://boloto.info/dict.php?dic=1&s1> (дата обращения: 04.03.2021).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 20 апр. 2007 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 17. Ст. 1930.

<sup>3</sup> Худякова С. С. Достойный труд: содержание понятия с позиции трудового права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 1. С. 48–56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dostoinnyy-trud-soderzhanie-ponyatiya-s-pozitsii-trudovogo-prava> (дата обращения: 04.03.2021).

от государства, «чтобы ему дали обычную работу наемного рабочего и платили обычную почасовую заработную плату»<sup>1</sup>. Следовательно, достойное существование напрямую зависит от реализации права на труд. В ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>2</sup> в качестве минимума работникам гарантируется справедливая заработная плата, обеспечивающая удовлетворительное существование для них самих и членов их семей. В этой норме также гарантируется получение каждым работающим заработной платы не ниже прожиточного минимума.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ названные выше нормы международно-правовой регламентации труда являются составной частью правовой системы Российской Федерации. В п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>3</sup> сказано о том, что Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах являются составной частью правовой системы Российской Федерации. В ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация, как социальное государство, гарантирует создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Одним из таких условий является выплата заработной платы в размере не ниже МРОТ. Статьей 133 ТК РФ определено, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Рос-

---

<sup>1</sup> Хомченко К. А. Право человека на достойное существование: история возникновения идеи и современные прочтения // Труды Института государства и права РАН. 2011. № 2. С. 24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-cheloveka-na-dostoynoe-suschestvovanie-istoriya-vozniknoveniya-idei-i-sovremennye-prochteniya> (дата обращения: 04.03.2021).

<sup>2</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>3</sup> О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 окт. 1995 г. № 8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

сийской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, который с 1 января 2021 г. составляет 12 792 руб.<sup>1</sup> Таким образом, гарантия установления МРОТ и выплаты минимальной заработной платы работнику, а также возможность реализации права на труд и возможность каждого работника влиять на эту реализацию права есть проявление справедливости и достоинства оплаты труда. На основе вышеизложенной стратегии со стороны законодателя представляется непонятным механизм достижения заданных целей и ориентиров повышения оплаты труда работников, улучшения качества их труда и поддержания занятости работников. Полагаем, данных целей невозможно достичь, не используя императивные нормы законодательства, направленные на обязательство работодателей повышать заработную плату работников и улучшать условия их труда. Данные меры также могут быть направлены на ущемление правового положения работодателей. Заметим, что чрезмерное вмешательство государства в область трудового права нарушит один из основных принципов трудового права – сочетание государственно-го и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Говоря об обеспечении права представителей профессиональных союзов осуществлять профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, следует сказать, что содержанием данного принципа является наличие у профсоюзов права на осуществление контроля за соблюдением трудового законодательства и иных правовых актов в установленных законодательством формах и т. д. Трудовой кодекс РФ в ст. 29, 30, 31 гарантирует права граждан на создание и вступление в профессиональные союзы, в гл. 58 ТК РФ содержатся нормы по защите трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами. Профессиональные союзы представляют собой один из институтов гражданского общества. В пп. 3 п. 25 Стратегии националь-

---

<sup>1</sup> Ст. 3 Федерального закона от 29 дек. 2020 г. № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 12.

ной безопасности 2021 г. особое внимание уделяется развитию механизмов взаимодействия государства и гражданского общества в качестве одного из национальных интересов России на современном этапе. Таким образом, субъекты трудового права – профессиональные союзы, деятельность которых регулируется и гарантируется трудовым законодательством, в определенной степени участвуют в формировании и реализации Стратегии национальной безопасности. Участие профсоюзов как институтов гражданского общества и субъектов трудового права в разработке и реализации Стратегии национальной безопасности позволяет осуществлять определенную форму контроля за соблюдением трудового законодательства, предполагает возможную постановку проблем, связанную с регулированием труда в России, перед органами государственной власти.

Взаимосвязь основных постулатов Стратегии национальной безопасности 2021 г. и трудового права можно выявить в контексте пп. 5 п. 101, посвященного углубленному развитию сотрудничества со странами СНГ как одной из задач внешней политики государства, а также в контексте гл. 50.1 ТК РФ, регулирующей особенности труда иностранных граждан на территории Российской Федерации. Положения данной главы подразумевают совместное регулирование трудовых правоотношений работодателей с иностранными гражданами и лицами без гражданства как на уровне российского законодательства, так и на международном уровне. Однако основные моменты, связанные с трудоустройством иностранных граждан, заключением и прекращением трудового договора, регулируются нормами Трудового кодекса РФ. Если рассматривать международные нормы, регулирующие соответствующие правоотношения, то следует обратить внимание, например, на ст. 7 Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан<sup>1</sup>, в которой закреплено равное право граждан договаривающихся сторон на трудоустройство, оплату труда, предоставление социальных гарантий. Стратегия национальной безопасности акцентиру-

---

<sup>1</sup> О равных правах граждан : Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25 дек. 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 47. Ст. 2625.



ет внимание на развитии сотрудничества России со странами СНГ (Республика Беларусь является его членом). Соответственно, в данном аспекте проявляется установление государством приоритета по сотрудничеству с другими государствами, развитию и поддержанию такого сотрудничества, которое присутствует в сфере трудового права, и отношения, возникающие в связи с этим сотрудничеством, регулируются трудовым законодательством. В данном контексте можно также отметить гарантию принципов равенства трудовых прав и возможностей граждан и запрещение на дискриминацию в трудовых отношениях, поскольку иностранным гражданам в трудовых правоотношениях предоставляется национальный режим, который, в свою очередь, поддерживается государством путем укрепления отношений сотрудничества России с иностранными государствами. Однако действие последнего принципа вызывает ряд вопросов у представителей доктрины. Принцип запрета дискриминации в трудовых отношениях подразумевает ограничение для иностранных граждан в том случае, если их присутствие будет ставить под угрозу национальную безопасность. Однако, как справедливо отмечает О. В. Безрукова<sup>1</sup>, Стратегия национальной безопасности относит терроризм, неконтролируемую миграцию к проблемам, связанным с обеспечением государственной и общественной безопасности. Для обеспечения безопасности в стратегически важных для государства сферах необходимо в определенной степени ограничить трудовые права иностранных граждан и лиц без гражданства (в частности, право на недискриминацию в трудовых отношениях) путем введения дополнительных мер пограничного контроля и т. п. Следовательно, усиление миграционного контроля для обеспечения государственной безопасности предполагает определенные ограничения в трудовых правах граждан. Получается определенная дихотомия: с одной стороны, развитие сотрудничества с иностранными государствами является приоритетом для государства, а с другой стороны, подобное

---

<sup>1</sup> Безрукова О. В. Ограничение трудовых прав в целях противодействия терроризму [Электронный ресурс] // Наука. Общество. Государство. 2018. Т. 6. № 3 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranichenie-trudovyh-prav-v-tselyah-protivodeystviya-terrorizmu/viewer> (дата обращения: 12.01.2021).

сотрудничество порождает проблемы и угрозы, связанные с трудом иностранных граждан на территории России.

Таким образом, анализ положений Стратегии национальной безопасности 2021 г., которые могут быть взаимосвязаны с основными принципами и некоторыми институтами трудового права, позволяет разработать эффективный механизм реагирования и регулирования государством проблем, связанных с экономической и социальной безопасностью Российской Федерации. Личность, общество в целом имеют ключевое значение в рамках обеспечения национальной безопасности. Стратегия, констатируя основные проблемы, в том числе связанные с трудовым правом, содержит фактический план действий в рамках осуществления государственной политики. Наиболее значимым аспектом, на наш взгляд, является участие профсоюзов как институтов гражданского общества в выработке и реализации этой политики: выступая субъектами контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства, профсоюзы могут обеспечить его актуализацию, а также осведомленность механизма государства об основных проблемах в правовом регулировании трудовых отношений.

## **§ 2. СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВ ТРУДОВОГО ПРАВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Стратегия национальной безопасности зависит от стратегии социально-экономического развития. Данная концепция делает упор на развитие экономики во взаимодействии с человеческим потенциалом, что напрямую связано с развитием рынка труда. Гибкий эффективно функционирующий рынок труда является важнейшей составляющей инновационной экономики, современное развитие экономики невозможно без продуктивной занятости, являющейся производной от эффективно функционирующего гибкого рынка труда, позволяющего оперативно реагировать на экономические вызовы<sup>1</sup>. Изменение структуры за-

---

<sup>1</sup> П. 6 гл. 3 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489).

нятости населения, возникновение новых направлений деятельности, конкуренция на рынке рабочей силы, нестабильная демографическая ситуация – все эти факторы влияют на спрос и предложение на рынке труда, а соответственно, и на государственную экономику. Более того, можно заметить еще одну связь между стратегией национальной безопасности и сферой труда. Одним из показателей эффективности стратегии национальной безопасности является уровень безработицы, который является основным индикатором рынка труда.

Можно выявить взаимосвязи между трудовой деятельностью и различными приоритетами национальной безопасности. Думается, повышение качества жизни граждан зависит в том числе и от улучшения условий труда; сфера науки, технологий и образования также взаимосвязана с трудовой деятельностью (после получения образования граждане стремятся трудоустроиться, чтобы заниматься определенным видом трудовой деятельности, благодаря науке и технологиям появляются новые разработки, средства, механизмы, которые модернизируют и упрощают трудовую деятельность); экологическая ситуация в стране также подвержена влиянию трудовой деятельности, т. к. предприятия и иные трудовые объекты, например, должны учитывать количество выбрасываемых в окружающую среду отходов, что напрямую отражено в п. 22 Стратегии национальной безопасности 2021 г.

Д. А. Липинский и А. А. Мусаткина отмечают, что в трудовом законодательстве, а также в ином законодательстве, содержащем нормы трудового права, происходит формализация ценностей и угроз национальной безопасности, которые поддаются воздействию именно со стороны данной отрасли права. Например, в ст. 142 ТК РФ устанавливается ответственность работодателя за нарушение сроков выплаты заработной платы, а также право работника приостановить работу на период до выплаты задержанной суммы. Вместе с тем Трудовой кодекс РФ определяет виды работ, перечень организаций (учреждений), в которых не допускается приостановление работы. Анализ видов работ (аварийно-спасательные, противопожарные, по ликвидации стихийных бедствий и др.) и видов организаций (Вооруженные Си-

лы РФ, военные формирования, государственные органы и др.) показывает, что правовая безопасность в данных сферах выступает частью национальной безопасности<sup>1</sup>.

Трудовым законодательством на работодателя возложена обязанность по обеспечению безопасных условий и охраны труда. Охрана труда – это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, которая включает в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические и иные мероприятия. Правительство РФ или по его поручению федеральный орган исполнительной власти осуществляют государственное управление охраной труда. Гарантии безопасности труда субъективно оцениваются работником в зависимости от необходимости работать с опасным оборудованием, технологией, от осуществления работодателем процедур обучения безопасным методам работы, аттестации рабочих мест, периодических медицинских осмотров работников и других мер<sup>2</sup>. На территории Российской Федерации действует Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 «Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья»<sup>3</sup>, он позволяет работодателям в любой организации устанавливать требования к системе менеджмента безопасности труда и охраны здоровья, а организации – разработать и реализовать политику и достигнуть целей, которые учитывают правовые требования и информацию о рисках в этой области. Работодатель обязан создать работникам надлежащие условия труда, под которыми понимается совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника. Важно отметить, что в Российской Федерации безопасность – это конституционная категория, которая упоминается в тексте Конституции РФ и во взаимосвязи с трудом. Трудовое законодательство, устанавливая государственные нормативные требования охраны

---

<sup>1</sup> Липинский Д. А., Мусаткина А. А. О юридической безопасности в сфере трудовых отношений в свете общей теории правовой безопасности. С. 14–17.

<sup>2</sup> Худякова С. С. Достойный труд: содержание понятия с позиции трудового права.

<sup>3</sup> ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования [Электронный ресурс]. М., 2019. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200094433> (дата обращения: 04.03.2021).

труда наемных работников, в то же время способствует обеспечению безопасности труда для их жизни и здоровья в рамках стратегии развития страны. По нашему мнению, базисные интересы общества относительно национальной безопасности заключаются в упрочении институтов гражданского общества, внутренней социально-политической стабильности и целостности, в повышении созидательной активности трудоспособного населения. Таким образом, основополагающие принципы охраны прав в трудовом праве можно в полной мере считать средством обеспечения национальной безопасности.

Стратегия национальной безопасности 2015 г. содержала лишь несколько норм, затрагивающих область трудовых правоотношений (п. 52, 53 и 115). Область трудовых правоотношений косвенно затрагивалась в п. 50 Стратегии национальной безопасности 2015 г.: «стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения прежде всего за счет роста его доходов». В норме не делался прямой упор на развитие трудовых правоотношений граждан, однако данный посыл законодатель доносил через призму повышения качества жизни российских граждан. Такой вывод следовал из смысла п. 52, где фактически расшифровывалось понятие «повышение качества жизни населения», а также приводился перечень гарантий, за счет которых обеспечивался рост качества жизни населения: «повышение качества жизни граждан гарантируется за счет обеспечения продовольственной безопасности, большей доступности комфортного жилья, высококачественных и безопасных товаров и услуг, современного образования и здравоохранения, спортивных сооружений, создания высокоэффективных рабочих мест, а также благоприятных условий для повышения социальной мобильности, качества труда, его достойной оплаты, поддержки социально значимой трудовой занятости, обеспечения доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры для инвалидов и других маломобильных групп

населения, достойного пенсионного обеспечения»<sup>1</sup>. Из всего вышеперечисленного обращали на себя внимание показатели создания высокоэффективных рабочих мест, повышение качества труда, его достойная оплата, поддержание трудовой занятости, достойное пенсионное обеспечение. Таким образом, со стороны государства прослеживалась тенденция однополярного развития трудовых правоотношений. В частности, все изменения направлены исключительно на благо работников: повышение оплаты труда работников, улучшение их качества труда и поддержание занятости работников, что в какой-то мере противоречит целям трудового законодательства в части баланса отношений между работником и работодателем (это закреплено в ст. 1 ТК РФ, определяющей, что целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей). Кроме того, прослеживается дефект в реализации принципов конституционного права, в частности, ст. 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина.

В п. 53 Стратегии 2015 г. определялось, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивают поддержку трудовой занятости населения, контроль за соблюдением трудовых прав работников, совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями; это указывает на проявление одного из признаков национальной безопасности – защищенности личности. Конкретно в этом случае говорится об экономической защищенности и экономическом развитии. Необходимо отметить, все вышеперечисленные аспекты находят свое непосредственное отражение в принципах трудового права, закрепленных в ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации, ранее нами упомянутых. Стратегия выступает дополнительной гарантией действительности важнейших прав граждан, в особенности в трудо-

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

вых правоотношениях. Стратегия 2015 г. закрепляла отношения в статике, т. е. констатировала существующие проблемы в различных сферах общественной жизни. Между тем в качестве принципа мы не выделили пенсионное обеспечение, оно не относится к предмету трудового права, однако взаимосвязь с трудовыми отношениями явно прослеживается, пенсионные отношения являются производными от трудовых. Пункты 52 и 53 Стратегии 2015 г. определяли приоритет для государства – достойное пенсионное обеспечение. Думается, это в большей степени является констатацией существующих проблем. Согласно данным Российского статистического ежегодника за 2019 г., средний размер трудовых пенсий составил 14 102 руб.<sup>1</sup> при прожиточном минимуме в 11 280 руб. и средней стоимости услуг ЖКХ почти 4 000 руб.<sup>2</sup> Стоит отметить, что данные показатели значительно выросли по сравнению, например, с показателями 2017 г., что свидетельствует об определенных успехах в политике государства в данном направлении.

Возвратимся к анализу п. 53 Стратегии национальной безопасности 2015 г. Он определял, что «для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества: совершенствуют защиту прав и свобод человека путем развития законодательства, судебной и правоохранительной систем; содействуют росту благосостояния граждан, снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности, в том числе путем развития пенсионной системы, социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования системы социального обслуживания; обеспечивают поддержку трудовой занятости населения, контроль за соблюдением трудовых прав работников, совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограни-

---

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс]. 2019 : стат. сб. / Росстат. М., 2019. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Ejegodnik\\_2019.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Ejegodnik_2019.pdf) (дата обращения: 11.01.2021).

<sup>2</sup> Сбербанк: россияне в среднем платят за ЖКХ 3826 рублей // Коммерсант. Новости : [сайт]. 2019. 26 нояб. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4171845> (дата обращения: 12.01.2021).

ченными физическими возможностями; создают условия для стимулирования рождаемости, снижения смертности населения, ведения здорового образа жизни, развития массового детско-юношеского спорта, организуют пропаганду здорового образа жизни; улучшают и развивают транспортную и жилищно-коммунальную инфраструктуры; принимают меры по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также по снижению риска их возникновения на территории Российской Федерации; обеспечивают развитие информационной инфраструктуры, доступность информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества, равный доступ к государственным услугам на всей территории Российской Федерации, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий; совершенствуют систему контроля за использованием бюджетных ассигнований и механизм государственно-частного партнерства в целях повышения качества жизни граждан». Здесь также прослеживается односторонность приоритета, во внимание принимаются лишь трудовые права работников. Таким образом, законодатель фактически исходит из того, что повышение жизни граждан зависит исключительно от наличия прав и свобод работника, забывая о наличии работодателей. При этом прослеживается тенденция к ущемлению прав работодателей в Российской Федерации исходя из положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Однако в Стратегии есть и ряд позитивных моментов. Государство понимает важность и значимость данной отрасли трудового права, акцентируя внимание на повышении качества жизни населения. Так, в ст. 115 Стратегии национальной безопасности 2015 г. говорилось, что основными показателями, необходимыми для оценки состояния национальной безопасности, являются: удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств; доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах; ожидаемая про-



должительность жизни; валовой внутренний продукт на душу населения; децильный коэффициент (соотношение доходов десяти процентов наиболее обеспеченного населения и десяти процентов наименее обеспеченного населения); уровень инфляции; уровень безработицы; доля расходов в валовом внутреннем продукте на развитие науки, технологий и образования; доля расходов в валовом внутреннем продукте на культуру; доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам. Тем самым подтверждается важность трудовой занятости населения Российской Федерации для жизнедеятельности и развития государства в целом.

Для противодействия угрозам качеству жизни граждан (в данном контексте – росту социального неравенства из-за падения уровня доходов) органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества обеспечивают поддержку трудовой занятости населения, контролируют соблюдение трудовых прав работников, совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями.

Важными механизмами, обеспечивающими национальную безопасность в данном случае, являются установленные ТК РФ запрет дискриминации (ст. 3), минимальный размер оплаты труда (ст. 133), гарантии при расторжении трудового договора и др. Трудовым законодательством установлен также перечень способов защиты работником своих трудовых прав.

Следующим приоритетом является экономический рост. Пункт 56 Стратегии национальной безопасности 2015 г. называл в качестве главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики прогрессирующую трудонедостаточность, сохранение значительной доли теневой экономики, незаконной миграции, неравномерное развитие регионов. Согласно п. 62 для обеспечения безопасности в данной области необходимы: развитие государственной социально-экономической политики, предусматривающей сокращение неформальной занятости и легализацию трудовых отношений, повышение инвестиций в развитие человеческого капитала; обеспечение ба-

ланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, совершенствование миграционного учета, обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах. Разумеется, первостепенное значение в реализации этого приоритета имеют экономические реформы, однако важную роль здесь играет и регламентация труда трудовых мигрантов, особенности регулирования которого предусмотрены трудовым законодательством.

Стратегия национальной безопасности 2015 г. объявляла стабилизацию численности населения (в среднесрочной перспективе) и коренное улучшение демографической ситуации (в долгосрочной перспективе) стратегическими целями обеспечения национальной безопасности. Стоит сказать, что Стратегия национальной безопасности принималась в 2015 г., когда весь мир не особо задумывался о масштабной пандемии, которая нанесет огромный урон многим сферам, в том числе экономической и трудовой. Так и наша страна не была готова к подобному потрясению, и трудовая сфера пострадала одной из первых, что заметно отразилось на социально-экономическом благополучии граждан. Как оказалось, по последним данным Росстата уровень безработицы на декабрь 2020 г. составил около 4,321 млн человек, что на 24,7 % выше, чем 2019 г. Более того, согласно данным Росстата, реальные доходы граждан за 2020 г. упали на 3,5 %<sup>1</sup>. Все это показывает, что стратегический план по национальной безопасности оказался неэффективным в условиях пандемии, поэтому в процессе развития событий законодателю пришлось принимать новые нормативно-правовые акты, одной из задач которых было регулирование трудовых отношений. К таким актам можно отнести указы Президента РФ и указы глав субъектов РФ. Помимо этого, в условиях пандемии участились случаи нарушения трудовых прав. Ярким примером может послужить нарушение норм, закрепленных в Указе Президен-

---

<sup>1</sup> Заработная плата // Федеральная служба государственной статистики : офиц сайт. URL: [https://rosstat.gov.ru/labour\\_costs/](https://rosstat.gov.ru/labour_costs/) (дата обращения: 12.02.2021).

та РФ «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников»<sup>1</sup>, который предусматривает страховые выплаты медицинскому персоналу, работающему непосредственно с заболевшими коронавирусной инфекцией. Данная проблема была широко освещена в средствах массовой информации, и медицинские работники уже после жалоб и судебных разбирательств все-таки получали законодательно предусмотренные выплаты. Таким образом, при принятии следующей Стратегии национальной безопасности законодатель должен опираться на полученный в ходе распространения коронавирусной инфекции опыт. Более того, необходимо более тщательно прогнозировать различные события и моделировать, как эти события отразятся на различных сферах.

Однако, говоря о Стратегии национальной безопасности 2021 г., отметим, что ситуация относительно трудовых прав немногим изменилась. В частности, в пп. 28, 29 п. 67 называются следующие задачи Российской Федерации: устранение «диспропорций на рынке труда, дефицита инженерных и рабочих кадров, сокращение неформальной занятости, легализация трудовых отношений, повышение уровня профессиональной подготовки специалистов, установление принципа приоритетности трудоустройства российских граждан, а также вовлечение в трудовую деятельность работников, высвобождаемых в связи с автоматизацией производственных процессов, в том числе проживающих в моногородах»<sup>2</sup>.

### **§ 3. МЕРЫ (СРЕДСТВА) ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ**

Согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой

---

<sup>1</sup> О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников : Указ Президента РФ от 6 мая 2020 г. № 313 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 19. Ст. 2977.

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы». Нарушение данного принципа может выражаться в разных вариантах, которые являются непосредственными причинами наступления ответственности работодателя, например ошибка при выплате заработной платы, ошибка при расчете заработной платы, нарушение сроков выплаты заработной платы, премий и т. д.

Одной из серьезных угроз национальной безопасности в сфере труда, как считает Р. И. Акьюлов, является «теневая экономика, усугубленная демографическим кризисом, неэффективной системой государственного управления»<sup>1</sup>. Бесспорным является тот факт, что теневой рынок труда препятствует устойчивому экономическому росту и снижает эффективность национальной экономики. Функционирование теневой экономики способствует нелегальному обороту капитала и рабочей силы, а также снижению поступлений в государственный бюджет по причине недоплаты налогов и сборов с сокрытых доходов<sup>2</sup>. В этой связи для сокращения объема теневой экономики, теневого рынка государству следует своей долгосрочной стратегией разработать комплекс мер, которые сделают условия труда и предпринимательства в официальном секторе более привлекательными, чем в теневом секторе. Стратегия развития 2015 г., помимо того, ставила своей задачей «сокращение неформальной занятости и легализацию трудовых отношений».

Как справедливо заметила О. М. Дорошенко, «трудовое право имеет большой арсенал средств осуществления охранных обязательств, вытекающих из социальных и трудовых прав граждан, являющихся по своей сути основополагающими принципами обеспечения национальной безопасности»<sup>3</sup>. Обязательные для включения в трудовой договор принципы-условия являются са-

---

<sup>1</sup> Акьюлов Р. И. Теневой рынок труда и экономическая безопасность России: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3. С. 102. URL: <https://proxylibrary.hse.ru:4667/journal/issue/313470> (дата обращения: 08.02.2021).

<sup>2</sup> Там же. С. 103.

<sup>3</sup> Дорошенко О. М. Основополагающие принципы охраны прав в трудовом договоре как средство обеспечения национальной безопасности. С. 32.

мостоятельными правовыми институтами отрасли, закрепленными в соответствующих разделах и главах Трудового кодекса РФ, к ним относятся: рабочее время, оплата и нормирование труда и др. Законодательно определены также положения о безопасности, которые обязательно должны быть отражены в трудовом договоре. Кроме того, специальный разд. 7 ТК РФ устанавливает гарантии и компенсации для охраны прав работников непосредственно при реализации ими условий трудового договора<sup>1</sup>.

Несмотря на установленные трудовым законодательством положения трудового договора, работодатель и работник не являются абсолютно свободными, т. к. наделяются определенным кругом прав и обязанностей. Государство намеренно ограничивает свободу сторон договора во избежание излишней эксплуатации работников, что могло бы быть, если бы можно было вносить любые условия в текст трудового договора<sup>2</sup>. Однако ряд ученых склоняется к возможности включения иных условий труда при согласии с самим работником, аргументируя это возможной выгодой со стороны работника с обязательным уточнением всех аспектов добавленных условий.

Тем не менее, если государство даст абсолютную свободу в заключении трудового договора, возникнет вероятность, что уровень защиты работника при его эксплуатации будет снижен до минимума. Именно в целях безопасности интересов личности нормы действующего законодательства определяют требования к содержанию трудового договора, обязательные его условия, а также устанавливают жесткие нормативные требования относительно изменения любого условия трудового договора. Это необходимо для обеспечения безопасности трудовых прав работников, дабы исключить злоупотребление правом со стороны работодателя и миновать трансформации трудовых отношений в «эксплуатацию» работника.

К содержанию трудового договора иностранных работников предъявляются как общие требования ст. 57 ТК РФ, так и специальные (ст. 327.2 ТК РФ). Последние предполагают указание

---

<sup>1</sup> Дорошенко О. М. Основополагающие принципы охраны прав в трудовом договоре как средство обеспечения национальной безопасности. С. 32.

<sup>2</sup> Там же.

в трудовом договоре сведений о документах, подтверждающих законность пребывания (проживания) на территории страны, а также оснований оказания медицинской помощи в течение срока действия договора. Вместе с тем российское законодательство не содержит правило о составлении трудового договора на языках обеих сторон, предусмотренное в Рекомендации № 86 Международной организации труда «О трудящихся мигрантах» (пересмотренной 1949 г.)<sup>1</sup>.

Таким образом, институт трудового договора является основой защиты свободы труда и принципа свободы сторон трудового договора. Необходимо понимать пределы свободы регулирования отношений трудовым договором, а также пределы ограничения свободы, т. к. в противном случае работник и работодатель не смогут реализовать в полной мере свое право на регулирование трудовых правоотношений с важными для них интересами, защитить это право они тоже будут не в силах.

Трудовое законодательство оказывает влияние на уровень миграционной безопасности в стране, которая является частью национальной безопасности<sup>2</sup>. Л. В. Зайцева и Т. В. Лузина видят тесную взаимосвязь национальной безопасности и трудового права, и в подтверждение выдвинутой гипотезы авторы приводят несколько аргументов, указывая на существование такого понятия, как «трудовая миграция», которая имеет среди своих положительных черт «восполнение дефицита рабочей силы, стабилизацию рынка труда путем исправления территориального дисбаланса»<sup>3</sup>. Кроме того, отмечается, что трудовое законодательство предполагает создание необходимых условий для трудящихся мигрантов, что вновь способствует восполнению недостаточности рабочей силы в различных регионах страны.

---

<sup>1</sup> Зайцева Л. В., Лузина Т. В. Трудовое законодательство как инструмент обеспечения миграционной безопасности // Труды института государства и права РАН. 2019. Т. 14. № 5. С. 172. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovoe-zakonodatelstvo-kak-instrument-obespecheniya-migratsionnoy-bezопасности/viewer> (дата обращения: 23.02.2021).

<sup>2</sup> См., напр.: Лянной В. А. Обеспечение миграционной безопасности в контексте реализации концепции общественной безопасности Российской Федерации // Вестник ВЭГУ. 2015. № 6. С. 94–104; Воронина Н. А. Дискурс национальной безопасности в миграционной политике России // Труды Института РАН. 2013. № 1. С. 82–114.

<sup>3</sup> Зайцева Л. В., Лузина Т. В. Трудовое законодательство как инструмент обеспечения миграционной безопасности.

Наглядным примером тому может выступать ст. 326 ТК РФ, которая предполагает компенсирование расходов, затрачиваемых на переезд трудящимися в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностям. По мнению Н. А. Ворониной, современная модель трудовой миграции является серьезным препятствием для модернизации и роста производительности труда в России. Российскому предпринимателю гораздо выгоднее нанимать дешевую рабочую силу, чем оснащать производство современным дорогостоящим оборудованием. Это создает порочный круг: чем больше приток мигрантов тормозит модернизацию, тем больше иностранной рабочей силы требуется.

Вызовы национальной безопасности, связанные с миграцией, существуют, но это в гораздо большей степени экономические вызовы. Как раз не увеличение, а наоборот, сокращение миграции, которое неизбежно приведет к падению экономики и жизненного уровня населения, может вызвать социальные взрывы<sup>1</sup>.

Трудовое право регулирует правоотношения, которые складываются в совершенно различных сферах деятельности, поэтому логичным представляется вывод о том, что безопасность в сфере труда является важнейшей обеспечительной мерой для экономической, государственной, общественной, энергетической и других видов национальной безопасности. В частности, трудовое законодательство регулирует труд государственных и муниципальных служащих, которые осуществляют контрольную, надзорную и иную правоохранительную деятельность, с особенностями, предусмотренными правовыми актами о государственной и муниципальной службе. Реализация государственными и муниципальными служащими видов национальной безопасности происходит на основе большого массива нормативных правовых актов, которые не составляют предмет трудового права, но создают основу правовой безопасности<sup>2</sup>. В дальнейшем изложенные в них права, обязанности, запреты и иные правовые средства находят свое отражение в должностных инструкциях, служебных контрактах, а также в различных обобщенных формулировках,

---

<sup>1</sup> Миграция XXI век. 2011. № 2 (5). Март – апрель. С. 2.

<sup>2</sup> Липинский Д. А., Мусаткина А. А. О юридической безопасности в сфере трудовых отношений в свете общей теории правовой безопасности.

составляющих основу служебного законодательства. Государственные и муниципальные служащие выступают субъектами, нуждающимися в правовой защите, без наличия которой невозможно должное выполнение возложенных на них функций.

В Стратегии национальной безопасности прямо предусмотрено, что государственная и общественная безопасность обеспечивается эффективной деятельностью правоохранительных органов, для реализации которой в том числе осуществляется комплексное развитие правоохранительных органов и специальных служб, укрепляются социальные гарантии их сотрудников, развивается система профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной и общественной безопасности.

Очертить правовую безопасность в сфере трудовых отношений именно как разновидности национальной безопасности можно и на основе специальных по отношению к ТК РФ нормативных правовых актов, которыми регулируются виды дисциплины в особо важных сферах, при производстве работ с объектами, являющимися источниками повышенной общественной опасности<sup>1</sup>. В числе таких нормативных правовых актов следует указать: постановления Правительства РФ «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота»<sup>2</sup>, «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации»<sup>3</sup>, «О распространении действия Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации и на работников метрополитена»<sup>4</sup>, Федеральный закон

---

<sup>1</sup> Липинский Д. А., Мусаткина А. А. О юридической безопасности в сфере трудовых отношений в свете общей теории правовой безопасности.

<sup>2</sup> Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота : Постановление Правительства РФ от 22 сент. 2000 г. № 715 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 40. Ст. 3966.

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 25 авг. 1992 г. № 621 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 608.

<sup>4</sup> О распространении действия Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992 г. № 621, на работников метрополитенов : Постановление Правительства РФ от 11 окт. 1993 г. № 1032 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 4008.



«Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»<sup>1</sup> и др.

Что же касается категорий работников, в отношении которых не закреплены специальные нормы, регламентирующие их трудовую деятельность, в силу, возможно, меньшей непосредственной значимости их трудовой функции, то в данном случае Д. А. Липинский и А. А. Мусаткина придерживаются позиции, что применительно к трудовым отношениям в подобного рода сферах неуместно ставить вопрос о том, что правовая безопасность является здесь разновидностью национальной безопасности<sup>2</sup>, хотя это, безусловно, составная часть обычной правовой безопасности, но именно та часть, которая не относится к национальной. Позволим себе не согласиться с данной позицией, сошлемся на ст. 37 Конституции РФ, которая гласит, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Только обеспечение охраны труда всех без исключения работников может гарантировать достойное качество жизни граждан, которое является национальным приоритетом России.

Трудовое право предусматривает также вопрос, который непосредственно связан с угрозами национальной безопасности в периоды введения чрезвычайного или военного положения и в организациях, обеспечивающих жизнедеятельность населения и др. Так, в соответствии со ст. 413 ТК РФ являются незаконными и не допускаются предусмотренные ст. 37 Конституции РФ забастовки:

---

<sup>1</sup> Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии : Федер. закон от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 11. Ст. 1504.

<sup>2</sup> Липинский Д. А., Мусаткина А. А. О юридической безопасности в сфере трудовых отношений в свете общей теории правовой безопасности.

а) в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других военных, военизированных и иных формированиях, организациях, непосредственно ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

б) в организациях, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Ограничения прав граждан в целях обеспечения национальной безопасности проявляются в возможности принудительного труда. Так, в условиях чрезвычайного и военного положения ст. 4 ТК РФ установлено, что не является принудительным трудом работа, выполняемая в случаях объявления чрезвычайного или военного положения.

Не стоит забывать о негосударственных мерах обеспечения национальной безопасности, которые также упоминаются в Стратегии национальной безопасности. В данном случае речь идет прежде всего о профсоюзах. В своей деятельности профсоюзы независимы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений, политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Они защищают права своих членов на труд, ведут переговоры и заключают с администрацией коллективные договоры, контролируют их выполнение, соблюдение законодательства о труде и его охране, имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с зако-

нодательством. Профсоюзы располагают значительными юридическими возможностями активно влиять на правотворчество по вопросам защиты социальных прав и интересов работников: могут вносить предложения о принятии государственными органами законов и иных нормативных правовых актов, касающихся трудовой сферы; могут участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и т. д.

При рассмотрении Стратегии можно столкнуться с тем, что это не единственный акт, устанавливающий цели социально-экономического развития. Авторы большое внимание уделяют Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>. Разумеется, эта Концепция уже устарела, однако при ее анализе заметны интересные закономерности. Н. Ю. Четыркина анализирует несколько программных документов преимущественно 2000–2010-х годов разработки. Она отмечает, что во всех них, в том числе в Концепции, отражается единое видение позиции государства в социально-экономическом развитии. Оно сводится к «широкому участию государства в регулировании социально-экономических процессов, институционализации общества и государства, развитию конкурентоспособных отношений <...>, развитию человеческого капитала, укреплению экономической безопасности страны»<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что анализируемые акты уже неактуальны, они содержат положения, которые прослеживаются и в современной Стратегии национальной безопасности. Государство по-прежнему занимает активную позицию контролера и регулятора, в том числе трудовых правоотношений, формирует новые институты поддержки безработных, трудовых мигрантов и коренного населения, стремится к развитию человеческого капитала. Все это прослеживается в активной роли государства

---

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>2</sup> Четыркина Н. Ю. Особенности развития стратегических концепций и их влияние на изменение социально-экономической системы России [Электронный ресурс] // Альманах мировой науки. 2016. № 8 (11). С. 135. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26583010> (дата обращения: 13.02.2021).

в трудовом праве. Важность определения места и роли правовой безопасности непосредственно связана с тем, что трудовое право является одной из ее разновидностей. При анализе Стратегии национальной безопасности 2015 г. и Стратегии национальной безопасности 2021 г. относительно трудовых прав мы пришли к выводу, что тенденции Российской Федерации сохраняются и направлены на устранение диспропорций на рынке труда, дефицита инженерных и рабочих кадров, на сокращение неформальной занятости, легализацию трудовых отношений, на повышение уровня профессиональной подготовки специалистов, установление принципа приоритетности трудоустройства российских граждан и вовлечение в трудовую деятельность работников, высвобождаемых в связи с автоматизацией производственных процессов, в том числе проживающих в моногородах.

# ГЛАВА 10

## ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

---

### § 1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО И СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Политика государства в области экологического развития направлена на создание системы мер, обеспечивающих экологическую безопасность России.

Правовую основу экологической безопасности составляют Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> и другие федеральные законы, Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>3</sup>, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>4</sup>, Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>5</sup>.

Экологическая безопасность Российской Федерации признана частью национальной безопасности. Политика государства в области экологического развития должна быть направлена на создание системы мер, обеспечивающих экологическую безопасность России.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 15.04.2021).

<sup>2</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

<sup>3</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

<sup>4</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом РФ 30 апр. 2012 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19 апр. 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

Отношение государства к экологическим проблемам, глобальному экологическому кризису формировалось поэтапно и во многом было основано на трудах философов, которые анализировали такие категории, как «развитие» и «мировоззрение». В конце XX в. необходимость решения экологических проблем была осознана современным обществом, стала одной из важнейших функций государства. Для понимания функции государства по обеспечению экологической безопасности рассмотрим наиболее важные этапы, вехи становления содержания этого термина.

Становление экологического права как самостоятельной отрасли права, связано с введением в науку таких понятий, как «экология», «экологический кризис», «политика устойчивого развития». Конечно, формирование отрасли происходило поэтапно, а вместе с этим менялись и отношение к событиям, правосознание, экологическая культура и воспитание. Следует сразу отметить, что и обеспечению экологической безопасности государство уделяло особое внимание, тем не менее цели и задачи существенно различаются в разные периоды. История создания и развития экологического законодательства, устойчивого закрепления понятия «экологическая безопасность» связаны с развитием научных представлений и концепций о взаимоотношении человека и природы. И только в современный период на формирование системы экологической безопасности оказывают воздействие экономическая составляющая, а также международные обязательства России.

В 1904 г. великий русский ученый В. И. Вернадский впервые выразил мнение, что человечество является геологической силой и должно взять ответственность за судьбу биосферы. В 30-е гг. Вернадский стал развивать учение о ноосфере, предложенное Тейяром де Шарденом. Он считал, что это такое состояние биосферы, при котором Разум человека определяет развитие и Природы, и общества. Возможно, для сохранения *homo sapiens* потребуются выработка нового мировоззрения и новых идеологий, а также принципиально новых технологий и нового образа жизни<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Международное право : учебник / отв. ред. С. А. Егоров. М., 2015.

В науке XX в. начала формироваться ноосферная парадигма, приоритет в развитии которой по праву отдается русской культуре. В трудах мыслителей появляется категория «экологическое сознание», с которым связывается надежда на общее будущее. Нравственные основания ноосферной парадигмы были заложены русскими мыслителями конца XIX – начала XX в. – представителями философии Всеединства В. С. Соловьевым, Н. Ф. Федоровым, С. Н. Булгаковым, П. А. Флоренским, Н. А. Бердяевым и др.<sup>1</sup> С точки зрения проблемы становления экологического сознания как синтеза глобального и национального мышления особую значимость представляют следующие идеи концепции Всеединства: единства человечества как планетарной общности людей, взаимосвязи и взаимообусловленности человечества и природы, единого человечества как субъекта процессов не только в мировом, но и в планетарном масштабе, необходимости активного творческого участия в становлении мира как целостности и формирования принципов общечеловеческой нравственности, в том числе в отношении к окружающему миру.

И, наконец, синергетика как новое мировидение. Парадигма синергетического мировидения, по мнению многих авторов, воспринимается как «новое мировоззрение», призванное создать альтернативу господствующей в науке позитивистской традиции и утвердить иное, толерантное мышление, не связывающее науку исключительно с прогрессом, трактуемым в качестве важнейшей цели науки общества потребления. Ценность науки, в том числе и юридической, не только в ее прогрессе, но и в многополярности, позволяющей, безусловно, формировать терпимое отношение к культурным, социальным и собственно научным явлениям в сфере природопользования и охраны окружающей среды<sup>2</sup>. В свете этого цель охраны окружающей среды определяется как «формирование будущего человечества с позитивным отношением к миру самого себя».

---

<sup>1</sup> Ковелина Т. А., Овсянникова Е. К. Особенности формирования экологического сознания современного российского общества в условиях глобализирующегося мира // Общество и право. 2011. № 2. С. 289–292.

<sup>2</sup> Клоканова Л. Г. О концепции развития науки экологического права в рамках синергетической парадигмы // Экологическое право. 2012. № 6. С. 30–36.

В международном праве окружающей среды формируется энвайронментальное мировоззрение как отдельных личностей, так и народов и человечества в целом. В литературе создана концепция экологической безопасности, согласно которой экологическая безопасность – это обязанность государств осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы исключать усиливающееся воздействие экологических стрессов на локальном, национальном и глобальном уровнях. С позиции национальной безопасности экологическая безопасность производства – это состояние объектов и сооружений, при котором они и их продукция не являются источником угроз и безопасности населения и не оказывают негативного воздействия на окружающую среду.

Безопасность государства не может быть изолированной системой, поэтому мы можем выделить понятие международной экологической безопасности, понимая под этим такое состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды.

В 1984 г. Европейский Совет принял две важнейшие директивы: Директиву о контроле над экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий и Директиву об ответственности за вред, нанесенный окружающей среде. В 1986 г. был подготовлен Доклад ООН «Наше общее будущее» (1987; рус. пер. 1989)<sup>1</sup>, в котором международная общественность выразила озабоченность проблемами деградации окружающей среды, уничтожения биоразнообразия, распространения голода и эпидемиологически опасных заболеваний человека.

Особое значение в развитии международных отношений в сфере экологической безопасности имела Конференция ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г.<sup>2</sup>, итогом работы которой стала Декларация ООН по охране окружающей среды и развитию<sup>3</sup>. В Декларации впервые была изложена концепция устойчивого разви-

---

<sup>1</sup> Текст доклада на русском языке можно найти на официальном сайте Организации Объединенных Наций: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.

<sup>2</sup> О конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) см.: [http://ekolog.org/books/9/10\\_1.htm](http://ekolog.org/books/9/10_1.htm).

<sup>3</sup> Текст Декларации см. на официальном сайте Организации Объединенных Наций: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/riodecl.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/riodecl.pdf).



тия общества на основе создания системы экологических приоритетов и требований:

– для достижения устойчивого развития охрана окружающей среды должна быть составной частью процесса развития и не может рассматриваться в изоляции от него;

– государства должны обеспечить принятие эффективного экологического законодательства. Экологические стандарты, цели управления качеством окружающей среды и приоритеты должны отражать аспекты устойчивого развития.

Соглашения, принятые на Международной конференции Объединенных наций по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро, выражают уверенность государств-участников в том, что деградация окружающей среды и истощение земель не только препятствуют экономическому развитию, но и угрожают выживанию человечества. Необходима всеобщая консолидация в сфере принятия экологических и экономических решений. В свете этих решений большинство государств вступило на путь обеспечения экологической безопасности. Система российского экологического законодательства начала создаваться в 1992 г. в рамках названной Концепции устойчивого развития. Усилиями ученых, правозащитников, юристов, заинтересованных государств Россия в 1992 г. продекларировала принцип экологической безопасности как части национальной и международной безопасности.

Россия с 1992 г. активизировала принятие экологического законодательства, закрепила приоритет охраны окружающей среды, начала вводить системы экологического менеджмента и экологический аудит. Существенным достижением следует считать не только разработку системы экологического законодательства, но и закрепление требований обязательной государственной экологической экспертизы и полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в том числе накопленного ущерба<sup>1</sup>. Следует сразу отметить, что обеспечению экологической безопасности государство уделяло особое внимание с самого начала.

---

<sup>1</sup> Кананыкина Е. С. Международное образовательное право: документы по вопросам образования международных и региональных организаций // Юридическое образование и наука. 2013. № 4.

Экологическая безопасность в российской науке экологического права трактуется шире: как система мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате антропогенного изменения состояния природной среды на планете. В целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития осуществляются государственное регулирование природопользования и стимулирование природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений. хозяйственная деятельность ориентируется на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России<sup>1</sup>.

Содержание и значение экологической безопасности достаточно хорошо определяется научными, концептуальными документами, но до сих пор не регулируется федеральным законом, в то время как другие виды национальной безопасности достаточно хорошо регулируются именно законодательством (например, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» или Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»). На уровне федерального закона мы до сих пор имеем лишь определение: «экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»<sup>2</sup>.

Экологическое право – это комплексная отрасль права, а экологическая безопасность – это комплексное понятие, требующее системного подхода. Многочисленные исследования авторов в этой сфере создают представление об экологической безопасности, однако пока остается правовая неопределенность в понятийном аппарате, мы не можем разграничить требования экологической и иной, например промышленной, безопасности.

---

<sup>1</sup> Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015. 272 с.

<sup>2</sup> Ст. 1 Федерального закона от 7 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

Как пример печального отсутствия «нормативной» терминологии можно привести понятие государственной лесной политики и «лесной» безопасности. Государственная лесная политика является основой для обеспечения рационального использования и охраны лесов. В науке под правовой политикой подразумеваются «основы, принципы, направления, задачи, стратегия и тактика правового регулирования общественных отношений»<sup>1</sup>. Между тем проблема соотношения лесной политики, лесной, экологической и национальной безопасности, к сожалению, не получила достаточного освещения в литературе<sup>2</sup>.

Основой государственной политики по охране окружающей среды России является политика, гарантирующая обеспечение экологической безопасности. Поэтапно были внедрены Концепция устойчивого развития, национальный план действий в области охраны окружающей среды, Экологическая доктрина, Основы политики Российской Федерации в области экологического развития и другие стратегии. Устойчивым предполагалось, прежде всего, сбалансированное развитие, которое обеспечило бы безопасность государства и общества. В соответствии с Концепцией устойчивого развития хозяйственная деятельность должна быть ориентирована на достижение экономического благосостояния в сочетании с экологической безопасностью России<sup>3</sup>. Достижение результатов такой политики осуществляется за счет повышения безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитации территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду<sup>4</sup>.

В Послании Президента РФ 2018 г.<sup>5</sup> был обозначен стратегический ориентир, очередная веха в развитии государства – ужесточение экологических требований к предприятиям и их хозяй-

---

<sup>1</sup> Быковский В. К. К вопросу о понятии государственной лесной политики [Электронный ресурс] // Юридический мир. 2014. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 97.

<sup>3</sup> О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития : Указ Президента РФ от 4 февр. 1994 г. № 236 // Рос. газета. 1994. № 26.

<sup>4</sup> Экологическая доктрина Российской Федерации. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 авг. 2002 г. № 1225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>5</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Рос. газета. 2018. № 46.

ственной деятельности. К сожалению, ужесточение экологических требований не всегда дает нужный результат. Можно считать, что идея создания экологически благополучного общества в России пока не реализована, а предпринятые усилия по стабилизации экологической обстановки не производят нужный эффект. Таким образом, вместо ожидаемых «рыночных эффектов», переходов к мягкому управлению Россия, напротив, внедряет более «жесткие» механизмы управления.

Современное экологическое право очень сильно модернизировано законодателем и регулирует следующие виды экологических правоотношений:

1) отношения, возникающие в сфере природопользования, т. е. охраны и использования природных ресурсов и объектов;

2) отношения, возникающие в сфере приобретения и прекращения прав на природные ресурсы и объекты;

3) отношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

4) отношения, возникающие в сфере защиты экологических прав граждан и юридических лиц.

Признание экологических прав граждан – существенная инновация развивающегося российского законодательства. Закрепление и реализация экологических прав граждан стимулируют природоохранную деятельность государства, т. к. право на благоприятную окружающую среду предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов и предприятий<sup>1</sup>.

Законодательная концепция экологической безопасности сегодня основана на идее обеспечения предупреждения и возмещения вреда окружающей среде, здоровью человека и экологическим правам граждан. Реализация этой концепции направлена в итоге на защиту конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), обеспечение гармоничного единства общества, государства и окружающей среды.

---

<sup>1</sup> Даваева К. К., Конюхова И. А. Формирование в России законодательства о степи – насущная необходимость в сложившихся экологических условиях [Электронный ресурс] // Экологическое право. 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## § 2. СОДЕРЖАНИЕ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Для России обеспечение экологической безопасности является как частью обязательств внешней политики, так и внутренней необходимостью. Поэтому жизненно важным является принятие соответствующих законов: об экологической безопасности, о зонах экологического бедствия, об экологическом аудите. Анализ совершенствования законодательства в сфере создания системы экологической безопасности необходим для понимания процессов и тенденций, которыми живет современная Россия.

Впервые понятие экологической безопасности, приведенное выше, было дано в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В том же году Распоряжением Правительства РФ была утверждена Экологическая доктрина Российской Федерации. В ее разработке принимали участие Министерство природных ресурсов России, органы власти всех уровней, общественные экологические организации, деловые и научные круги.

В Доктрине утверждается, что обеспечение экологической безопасности страны является стратегической целью государственной политики. Важнейшим достижением этого документа является приоритетность жизнеобеспечивающих начал по отношению к использованию природных ресурсов, а также участие гражданского общества в вопросах охраны окружающей среды. В акте названы главные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности, в том числе улучшение качества жизни путем снижения негативного воздействия экологических факторов, учета интересов и безопасности населения. В Экологической доктрине указаны необходимые меры для реализации государственной экологической политики, определена цель – экологизация гражданского общества.

В документе содержатся основные принципы обеспечения экологической безопасности:

– устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;

– приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;

– справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;

– предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий.

Способы обеспечения экологического правопорядка определены Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Назовем их:

– нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (ст. 19);

– экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации (ст. 31);

– размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности (ст. 34);

– при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации ука-

занных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов (ст. 35);

– при проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства (ст. 40);

– при планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством (ст. 44);

– юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обязаны обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду (ст. 50);

– научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях социального, экономического и экологически сбалансированного развития Российской Федерации, создания научной основы охраны окружающей среды, разработки научно обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению окружающей среды, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности (ст. 70);

– руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (ст. 73);

– в целях формирования экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов осуществляется экологическое просвещение посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов (ст. 74).

Экологические приоритеты нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>. Целями экологической политики провозглашаются значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. В документе выделены четыре основные направления экологизации экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека на перспективу:

1. Экологизация производства, которая предусматривает поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду от всех антропогенных источников.

2. Экология человека – создание экологически безопасной и комфортной среды проживания населения, мест его работы и отдыха, иной социальной активности.

3. Экологический бизнес – создание эффективного экологического сектора экономики, который должен был включить в себя конкурентоспособный бизнес в области общего и специализированного машиностроения, бизнес-девелопмента, экологического консалтинга, развития рынка квот на выбросы.

---

<sup>1</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.



4. Сохранение и защита природной среды, включающие в себя новые методы территориального планирования, землепользования и застройки, учитывающие экологические ограничения.

Следующим значимым шагом в развитии экологической политики было принятие в 2012 г. Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. В Основах закладывается механизм реализации экологической политики государства с помощью формирования эффективной системы органов управления в области охраны окружающей среды и экологической безопасности за счет разграничения их полномочий, оценки эффективности их деятельности, внедрения методологии оценки экологических рисков и др. Из основных задач, обозначенных в указанном документе, отметим достижение эффективного участия граждан и их общественных объединений в решении вопросов, связанных с обеспечением экологической безопасности, а именно: в обсуждении и принятии решений в данной сфере, в процедуре оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности, в разработке и утверждении соответствующих проектов и программ. Намечено также усиление внимания к открытости и доступности информации о состоянии окружающей среды, о деятельности органов власти и их решениях в данных вопросах, о негативном воздействии предприятий на окружающую среду и принимаемых мерах по его снижению.

20 ноября 2013 г. состоялось заседание Совета Безопасности РФ, итогом которого стало поручение Президента России подготовить Стратегию экологической безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия). Президент РФ заявил, что «она должна содержать оценки внешних и внутренних угроз в этой сфере, а также пороговые показатели безопасности». Предполагалось, что Стратегия будет разработана на период до 2025 г. и принята в 2014 г., в ней «будут обозначены угрозы – как внутренние, так и внешние, будут обозначены приоритеты обеспечения экологической безопасности, меры, которые необходимо осуществить, и показатели, которые будут характеризовать экологическую безопасность».

И дальнейшее развитие политика экологической безопасности получила в 2017 г. с принятием Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Президент РФ, высшее руководство страны рассматривают Стратегию как документ, развивающий Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, т. е. направленный на обеспечение национальной безопасности. Пункт 1 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации характеризует ее как «документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности».

Основная цель Стратегии – разработка мероприятий и механизмов для сохранения и восстановления природной среды, повышения ее качества, необходимого для жизни населения страны. В Стратегии достаточно детально описаны механизмы, позволяющие улучшить качество окружающей среды. В частности, особое внимание уделяется внедрению наилучших доступных технологий, позволяющих реально снизить негативное воздействие на природные компоненты. Важным моментом в Стратегии является перечень индикаторов – показателей экологической безопасности. Например, доля территории страны, не соответствующей экологическим нормативам, а также доля населения, проживающего на территориях, на которых состояние окружающей среды не соответствует нормативам качества.

Важным этапом в развитии природоохранного законодательства стали существенные преобразования, предусмотренные Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ<sup>1</sup>. Он стал отправным пунктом в кардинальном реформировании не только законодательной базы, но и всего механизма государственного управления в области охраны окружающей среды. Результатом принятых изменений должно было стать снижение вреда в самих источниках негативных воздействий на окружающую среду.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : Федер. закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

Ужесточение мер по снижению количества вредных выбросов, сбросов и отходов производства и потребления связывалось не с повышением платы за загрязнение, не с очисткой вредных выбросов, а в первую очередь с требованием внедрения новых, более экологичных инновационных технологий.

Внесенными изменениями усилилась роль государственного экологического надзора, эффективность которого повысилась за счет внедрения рискориентированного подхода к поднадзорным объектам.

Решающим шагом в осуществлении задач, поставленных Стратегией, стало Распоряжение Правительства РФ, утверждающее план мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>. В него включены следующие разделы:

I. Совершенствование законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

II. Внедрение инновационных и экологически чистых технологий и развитие экологически безопасных производств.

III. Развитие системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения таких отходов.

IV. Повышение эффективности осуществления надзора в области обращения с отходами I и II классов опасности.

V. Строительство и модернизация очистных сооружений, а также внедрение технологий, обеспечивающих снижение объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

VI. Минимизация (снижение до установленных нормативов) рисков возникновения аварий на опасных производственных объектах и иных чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

VII. Повышение технического потенциала и оснащенности организаций или органов, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

---

<sup>1</sup> Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства РФ от 29 мая 2019 г. № 1124-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 23. Ст. 2995.

VIII. Ликвидация негативных последствий воздействия антропогенных факторов на окружающую среду, а также реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в результате хозяйственной и иной деятельности

IX. Минимизация ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке и добыче полезных ископаемых.

X. Сокращение площади земель, нарушенных в результате хозяйственной и иной деятельности.

XI. Реализация мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также по развитию системы особо охраняемых природных территорий.

XII. Создание и развитие системы экологических фондов.

XIII. Фундаментальные и прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды и природопользования, включая экологически чистые технологии.

XIV. Развитие системы экологического образования, просвещения и повышения квалификации кадров в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

XV. Углубление международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования с учетом защиты национальных интересов.

XVI. Смягчение негативных последствий изменения климата на окружающую среду.

XVII. Принятие мер государственного регулирования выбросов парниковых газов.

XVIII. Мониторинг реализации положений Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

Исполнение поставленных задач закреплено за специально уполномоченными органами исполнительной власти. Поставлены строгие сроки, установлены формы отчетности. Начиная с 2020 г. ежегодно до 5 апреля министерства и ведомства, а также заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ должны представлять в Правительство РФ доклад о ходе реализации плана. Координацию и мониторинг выполнения мероприятий осуществляет Минприроды России.

Таким образом, в России созданы необходимые правовые условия для введения системы экологической безопасности. Стратегия и приоритеты государственной политики в области экологического развития обозначены. Целевые экологические программы и особенности финансирования природоохранных мероприятий утверждены.

### **§ 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ГАРАНТИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

Проблема защиты права на благоприятную окружающую среду не теряет своего значения со временем и только становится все актуальнее. В концептуальных и программных документах, принятых в России до 2020 г., поставлена задача по «коренному улучшению экологической ситуации в стране»<sup>1</sup>, что связано с необходимостью совершенствования правовой регламентации деятельности органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности.

Экологическая безопасность является видом безопасности, обеспечиваемым деятельностью государства<sup>2</sup>. Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий<sup>3</sup>.

Механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность форм, способов и гарантий охраны и защиты прав и свобод граждан в деятельности органов государственной власти и государства. Особая значимость обеспе-

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики»: Постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 321 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2167; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года [Электронный ресурс]. Утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г. № 2914п-П13. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О безопасности: Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup> Ст. 1 Федерального закона от 7 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

чения законности, прав и свобод человека и гражданина диктует необходимость создания органов власти, непосредственно специализирующихся на решении указанных задач. К ним относятся прежде всего органы исполнительной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, осуществляющие функции государственного экологического надзора, а также органы государственной власти, функционально обеспечивающие национальную безопасность.

Поэтому далее выделим элементы деятельности государства, которые обеспечивают защиту экологических прав и законных интересов граждан, в том числе права на экологическую безопасность. В литературе и в законодательных актах встречаются термины «управление охраной окружающей среды», «управление взаимодействием общества и природы», «управление природоохранительной деятельностью», «управление в области использования природных ресурсов и окружающей среды», «экологический менеджмент». Все они означают совокупность осуществляемых органами публичной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации, контролю и упорядочению экологически значимого поведения людей, а также по надзору за соблюдением требований экологического законодательства<sup>1</sup>.

Организация экологического управления должна обеспечить реализацию следующих принципов: разграничение полномочий по организации деятельности и по контролю; сочетание бассейнового и административного подхода к управлению; презумпция потенциальной экологической опасности; обязательность учета общественного мнения и многие другие, сформулированные в экологическом законодательстве РФ.

Реализация целей и задач формирует выбор методов управления, получивших свое развитие в современной теории и практике и составляющих механизм управления:

– административные методы, непосредственно реализующие систему запретов и ограничений;

---

<sup>1</sup> Дубовик О. Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Анисимов А. П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный). М., 2010.

– экономические методы, корректирующие экономические интересы хозяйствующих субъектов (система налогообложения).

Можно выделить разновидности инструментов, которыми обеспечен современный механизм экологического регулирования и стимулирования. Рассмотрим их далее.

Административно-контрольные инструменты предназначены для прямого воздействия на экологические результаты деятельности как юридических, так и физических лиц. Эти инструменты действуют посредством установления и введения стандартов, регламентов, требований, которые должны соблюдаться неукоснительно. Данные инструменты в экономике подразделяются на рычаги «жесткого» и «мягкого» регулирования. Все они определены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и представляют собой:

- 1) планирование (гл. 7);
- 2) нормирование (гл. 5);
- 3) стандартизацию (ст. 29);
- 4) лицензирование (ст. 30);
- 5) сертификацию (ст. 31);
- 6) оценку воздействия на окружающую среду (гл. 6);
- 7) экологическую экспертизу (гл. 6);
- 8) мониторинг (гл. 10);
- 9) экологический контроль и надзор (гл. 11).

Назначением рыночных инструментов является использование связанных с функционированием рынков стимулов для воздействия на экономические интересы и экономическое поведение субъектов хозяйствования в экологически релевантном направлении. В этом случае природопользователям предоставляется значительная свобода выбора в поиске эффективных путей достижения общественно значимых природоохранных целей. В составе этих инструментов могут быть выделены, соответственно, рыночные и финансово-кредитные стимулы и рычаги. При этом система данных инструментов, имеет более сложный правовой генезис. Глава IV Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» декларирует инструменты экономической политики в данной сфере. В целом в систему рыночных механизмов входят:

*1. Рыночно ориентированные инструменты:*

- природно-ресурсные платежи и платежи за загрязнение окружающей среды;
- рыночные цены на природные ресурсы, поступающие в экономический оборот;
- механизм купли-продажи прав на загрязнение природной среды;
- залоговая система;
- интервенция с целью коррекции рыночных цен и поддержки производителей (в том числе на рынках рециклируемых отходов);
- методы прямых рыночных переговоров.

*2. Финансово-кредитные инструменты:*

- формы и инструменты финансирования природоохранных мероприятий;
- кредитный механизм охраны окружающей среды, займы, субсидии и т. п.;
- режим ускоренной амортизации оборудования;
- экологические и ресурсные налоги;
- система страхования экологических рисков.

Современная система управления природопользованием достаточно неплохо обоснована теоретически, закреплена на правовом уровне и реализована на практике. Таким образом, принципы безопасности в охране окружающей среды и природопользовании обеспечивают также состояние защищенности окружающей среды, здоровья человека и экологической безопасности общества.

В нынешнем столетии обеспечение экологической безопасности приобретает особую актуальность. Экологические проблемы, оставленные нынешнему поколению «в наследство» от времени гонки вооружений, бездумного и хищнического потребления природных ресурсов, нуждаются в решении. Россия создала свою систему современного экологического правопорядка, эта система совершенствуется по пути ужесточения экологических требований, о чем говорят изменения, внесенные в федеральное законодательство за последнее десятилетие.



В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Основным закон провозглашает, что обеспечение экологической безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Одним из принципов охраны окружающей среды является ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях<sup>1</sup>.

Система экологической безопасности России носит многоуровневый и многофункциональный характер, что объективно затрудняет ее целостное и системное построение. Такой характер системы в рамках исполнительной власти объективно препятствует общему административно-правовому регулированию организационной структуры совокупности органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении безопасности России, при котором были бы установлены взаимная связь органов исполнительной власти, их компетенция, формы и методы деятельности. Пока эти статусные компоненты в основном устанавливаются в административно-правовых актах, закрепляющих компетенцию конкретных государственных органов.

Экологическое законодательство определяет разделение полномочий органов власти в данной сфере и устанавливает правовую ответственность за поддержание благоприятной окружающей среды. Экологическая безопасность населения зависит от степени загрязнения атмосферного воздуха, питьевой воды, от уровня шума, электромагнитных излучений, радиоактивного фона, степени загрязнения почв, сельскохозяйственной продукции, а также от многих других показателей качества окружающей среды. Для обеспечения экологической безопасности насе-

---

<sup>1</sup> Ст. 1 Федерального закона от 7 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

ления должны быть консолидированы действия государственных органов исполнительной власти всех уровней, а также органов местного самоуправления. С этим согласно большинство юристов<sup>1</sup>.

Основополагающую роль в области обеспечения экологического правопорядка, несомненно, играют федеральные органы государственной власти. За ними закреплена важнейшая функция по реализации государственной политики экологической безопасности<sup>2</sup>. Деятельность специально уполномоченных органов государственной власти связана с организацией и функционированием единой системы государственного экологического мониторинга, федерального государственного экологического надзора, государственной экологической экспертизы проектов, установлением требований в области обеспечения радиационной безопасности<sup>3</sup>. С 2011 г. федеральные органы государственной власти определяют категории хозяйственной и иной деятельности для целей государственного экологического надзора, а также показатели высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды, а с 2014 г. федеральные органы надзора устанавливают критерии, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенным категориям опасности. Установлен перечень объектов хозяйственной и иной деятельности, на которых осуществляется федеральный экологический надзор.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Ильюшко В. В., Ильюшко И. В. О проблемах обеспечения экологической безопасности Российской Федерации // Известия Великолукской ГСХА. 2018. № 4. С. 69–74 ; Карзенкова А. В. Гражданско-правовые средства обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2014. № 1. С. 286–296 ; Сергеева О. С. Государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности граждан // Вестник Прикамского социального института. 2019. № 1 (82). С. 65–71 ; Пучков О. А. Правовые основы государственной экологической политики Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 3. С. 37–41.

<sup>2</sup> Сергеева О. С. Анализ полномочий органов власти в обеспечении экологической безопасности населения // Агротехнологии XXI века : Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, 12–13 нояб. 2015 г. В 4 ч. Ч. 1. Пермь, 2015. С. 184–187.

<sup>3</sup> Ст. 5 Федерального закона от 7 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

Отдельные полномочия в соответствии с законом передаются органам исполнительной власти субъектов РФ. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации отвечают за проведение регионального экологического мониторинга, регионального государственного экологического надзора, учет объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду<sup>1</sup>. Региональным оператором ведется региональный кадастр отходов производства и потребления, устанавливаются нормативы и лимиты на их размещение. Отметим, что результативность работы региональных органов зависит от тесного взаимодействия с иными органами государственной власти, например, с органами по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, органами санитарного надзора и др.<sup>2</sup>

Государственные инспекции обеспечивают выдачу строго нормированных разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух на объектах хозяйственной деятельности, вводят ограничения на передвижение транспортных средств в населенных пунктах, в местах отдыха и туризма, на особо охраняемых территориях, согласовывают целевые программы по охране окружающей среды.

Отдавая должное деятельности государственных органов, следует отметить, что решение многих конкретно определенных проблем, связанных с экологической безопасностью населения, закреплено за органами местного самоуправления<sup>3</sup>. Являясь выборной властью, они представляют интересы населения и действуют на уровне, непосредственно приближенном к населению. Действуя в местных условиях, они решают задачи общегосударственной экологической политики.

---

<sup>1</sup> Ст. 6 Федерального закона от 7 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> Сергеева О. С. Анализ полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации государственной политики в области экологической безопасности // Государственное и муниципальное управление в России: состояние и перспективы (региональный аспект) : материалы второй Всерос. науч.-практ. конф., г. Пермь, 30 окт. 2014 г. Пермь, 2014. С. 117–121.

<sup>3</sup> Ст. 7 Федерального закона от 7 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

Муниципальные органы решают насущные проблемы, направленные на поддержание благоприятной экологической обстановки в населенных пунктах, занимаются благоустройством жилых зон с соблюдением требований санитарного законодательства, планируют развитие населенных пунктов с учетом проблем промышленной и экологической безопасности. При планировании и застройке городских и сельских поселений они также обязаны разрабатывать мероприятия по снижению экологической опасности, вызываемой загрязнением окружающей среды выбросами предприятий и автотранспорта, шумом и иными физическими факторами. Полномочия органов местного самоуправления касаются также обращения с отходами производства и потребления. На территории населенных пунктов ими осуществляется организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, на территории муниципальных районов – утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов, на территории городских округов – сбор, вывоз, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов. Деятельность местных администраций тесно связана с планированием и застройкой населенных пунктов. От разумной планировки зависит будущее состояние окружающей среды: предупреждение загрязнения выбросами, наличие санитарно-защитных зон, снижение загрязнения выхлопными газами автотранспорта, шума, электромагнитного воздействия и т. п.

Одним из принципов экологической политики является участие самого гражданского общества, органов самоуправления в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Защиту интересов граждан органы местного самоуправления могут осуществлять через проведение общественной экологической экспертизы, организацию акций протестов, обсуждения проблем в средствах массовой информации, а также посредством подготовки материалов для передачи их в органы государственного экологического надзора, в прокуратуру или в суд.

Государственные органы, со своей стороны, осуществляют надзор за соблюдением требований экологической безопасности

на уровне муниципального управления. Граждане вправе обращаться в правоохранительные структуры с жалобами на местную администрацию при ненадлежащем исполнении ею указанных обязанностей.

Эффективность обеспечения экологической безопасности населения зависит от разумного взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, а также общественности в решении экологических проблем. Одним из условий успешного сотрудничества всех участников является своевременный обмен информацией о состоянии окружающей среды и негативных явлениях. Главная цель такой работы – предупреждение негативных последствий хозяйственной и иной деятельности.

Обеспечение экобезопасности предполагает защиту объектов:

- личности с ее правом на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- общества с его материальными и духовными ценностями, зависящими от экологического состояния страны;
- природных ресурсов и природной среды как основы устойчивого развития общества и благополучия будущих поколений.

Опасность – ситуация, способная в определенных условиях привести к возникновению опасных факторов, под воздействием которых могут наступить неблагоприятные события и начаться негативные процессы, т. е. такая ситуация оказывает негативное воздействие на природную среду и население. Источник экологической опасности – природные и стихийные явления, а также виды деятельности в экологической сфере, способные привести к возникновению факторов опасности. К техногенным источникам относится деятельность физических и юридических лиц, других государств, связанная с преднамеренным и непреднамеренным воздействием на окружающую среду. Классификация источников полностью зависит от вида опасности, а понятие угрозы мы связываем с оценкой экологического риска, который может наступить в случае реализации действия опасного фактора.

Обеспечение экологической безопасности относится к важнейшей функции государства и связано с соблюдением экологических требований законодательства в области эксплуатации хозяйственных и иных объектов, обращения с опасными веще-

ствами, микроорганизмами, объектами генно-инженерной деятельности, защиты населения и территорий от аварий и катастроф природного и техногенного характера.

Руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В декабре 2009 г. на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят Модельный закон «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде»<sup>1</sup>, разработанный по инициативе и при активном участии российских специалистов. На сегодня он является единственным документом, предлагающим основные подходы к содержанию экологической ответственности и регулированию отношений в системе экологической ответственности. Среди механизмов реализации экологической ответственности законом предусмотрены:

- финансовая ответственность хозяйствующих субъектов за проведение превентивных природоохранных мероприятий и ликвидацию вреда, причиненного окружающей среде;

- механизм финансовых гарантий для покрытия ответственности хозяйствующих субъектов за нанесение вреда объектам охраны, где в качестве основного инструмента финансовых гарантий рассматривается страхование ответственности за вред окружающей среде, причиненный хозяйствующим субъектом;

- перечень хозяйствующих субъектов, деятельность которых является реально или потенциально опасной для окружающей среды.

Нарушение законодательства в области соблюдения экологических требований, а значит, создание дополнительных эко-

---

<sup>1</sup> Модельный закон «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде» [Электронный ресурс]. Принят на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 33-10 от 3 дек. 2009 г.). URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/254.pdf> (дата обращения: 05.02.2021).

гических рисков, влечет за собой обязанность эколого-правовой ответственности. Особая роль здесь отводится органам государственной власти по регулированию процедур, направленных на устранение угрозы экологической безопасности, а также по применению санкций к правонарушителям в сфере экологической безопасности. Согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологические правонарушения влекут за собой привлечение к дисциплинарной, административной, уголовной ответственности.

Экологическое правонарушение – противоправное деяние, совершаемое правоспособным субъектом, нарушающее эколого-правовые нормы и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека. Необходимым элементом состава экологического правонарушения является наличие отрицательных последствий противоправного деяния, причиняющих экологический вред или несущих реальную угрозу его причинения либо нарушающих права и законные интересы субъектов экологического права. Правонарушения в сфере экологической безопасности могут возникать по поводу охраны и использования как окружающей среды в целом, так и ее отдельных компонентов – почв, лесов, водных объектов, атмосферного воздуха и др. Экологические системы, являясь сложными комплексами, могут быть разрушены вследствие уничтожения всего одного или нескольких элементов, входящих в их состав. Поэтому ответственность за вред, причиненный окружающей среде, носит сложный и многоуровневый характер. Эта специфическая особенность должна учитываться при наступлении ответственности за экологическое правонарушение. Свойством правонарушений, посягающих на экологическую безопасность, является глобальность воздействия, возникновения последствий, имеющих значение не только для личности, но и для государства в целом. Поэтому нормы, регулирующие основания возникновения ответственности, могут быть как отраслевыми, так и экологизированными. Одним из наиболее эффективных требований законодательства можно считать установление «ограничений свободы пользования».

В соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Конституция РФ признает многообразие форм собственности и равную их защиту (ч. 2 ст. 8) и устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Конституционным нормам принадлежит центральное место при регулировании отношений собственности<sup>1</sup>. Важно отметить, что при этом Конституция РФ не обязывает, чтобы природные ресурсы, в частности леса, находились в разных формах собственности<sup>2</sup>.

Именно конституционное понятие права собственности определяет границы, основные способы, условия регулирования права собственности отраслевым законодательством. Конституция РФ, продекларировав свободу владеть, пользоваться, распоряжаться природными ресурсами, установила и ограничение: это не должно наносить ущерб окружающей среде и нарушать прав и законных интересов других лиц<sup>3</sup>.

Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 209, 129) устанавливаются своего рода «экологические приоритеты». Так, согласно ст. 1 Гражданского кодекса РФ, гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

---

<sup>1</sup> Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник. М., 2006.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 9 янв. 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

<sup>3</sup> См., напр.: Солдатенков В. В. Право собственности на землю в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 18.



Важнейшим способом обеспечения экологической безопасности является возможность привлечения правонарушителей к уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности. Во всем мире наиболее эффективной мерой является иск о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением. Тем не менее национальное законодательство содержит специальные составы экологических преступлений (гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации), составы административных правонарушений (гл. 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Пределы ограничения прав и свобод человека имеют строго очерченный законом перечень. Недопустимо произвольное расширение оснований (целей) ограничения прав и свобод граждан<sup>1</sup>. В целях исключения произвола (злоупотребления) со стороны государства в сфере применения ограничений прав человека Европейская комиссия по правам человека установила правило «строгого толкования», согласно которому «никакие другие критерии, помимо тех, что упомянуты <...>, не могут быть основанием для каких-либо ограничений», а также то, что «эти критерии, в свою очередь, должны быть истолкованы таким образом, чтобы смысл слов не был расширен по сравнению с общепринятым значением»<sup>2</sup>.

Таким образом, обеспечивая экологическую безопасность, гарантируя реализацию права на благоприятную окружающую среду, государство и общество должны осознавать свою ответственность перед будущими поколениями за их право на жизнь в безопасной окружающей среде.

---

<sup>1</sup> Андреев Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. М., 2011.

<sup>2</sup> European Court of Human Rights: Judgments and decisions. Strasbourg, 26 April 1979 (Sunday Times/UK). Series A. № 30. P. 31. Para. 49 ; Агеев В. Н. Международные стандарты в области ограничения прав и свобод личности // Международное публичное и частное право. 2008. № 4.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>   | <b>3</b>   |
| <b>Глава 1 ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО<br/>ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ.....</b>   | <b>10</b>  |
| § 1. Развитие законодательства о безопасности<br>в досоветский период .....  | 10         |
| § 2. Развитие законодательства о безопасности<br>в советский период .....  | 22         |
| § 3. Развитие российского законодательства<br>о безопасности в современный период .....                                      | 28         |
| <b>Глава 2 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ<br/>СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>  | <b>53</b>  |
| § 1. Конституционное право и система безопасности России .....   | 53         |
| § 2. Организационные и функциональные элементы<br>конституционно-правового регулирования системы<br>безопасности России..... | 61         |
| § 3. Конституционно-правовая ответственность<br>в сфере обеспечения безопасности России.....                                 | 90         |
| <b>Глава 3 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ<br/>СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>   | <b>98</b>  |
| § 1. Административное право и система безопасности России ....   | 98         |
| § 2. Организационная и функциональная основа<br>административно-правового регулирования системы<br>безопасности России.....  | 105        |
| § 3. Административная ответственность в сфере обеспечения<br>безопасности России.....  | 126        |
| <b>Глава 4 УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ<br/>СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>  | <b>146</b> |
| § 1. Уголовное право и система безопасности России .....   | 146        |
| § 2. Уголовно-правовой анализ признаков состава<br>преступлений экстремистского характера .....                              | 161        |
| § 3. Уголовно-правовой анализ признаков состава<br>преступлений террористической направленности .....                        | 182        |
| <b>Глава 5 УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ<br/>СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>  | <b>204</b> |
| § 1. Уголовно-исполнительное право<br>и система безопасности России .....  | 204        |

|                 |   |            |
|-----------------|---|------------|
|                 | § 2. Организационная и функциональная основа обеспечения безопасности в уголовно-исполнительной системе .....   | 220        |
|                 | § 3. Ответственность в сфере обеспечения безопасности уголовно-исполнительной системы .....                     | 244        |
| <b>Глава 6</b>  | <b>ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>  | <b>257</b> |
|                 | § 1. Финансовое право и система безопасности России .....   | 257        |
|                 | § 2. Организационная и функциональная основа финансово-правового регулирования системы безопасности России .... | 269        |
|                 | § 3. Финансовая ответственность в сфере обеспечения безопасности России.....                                    | 280        |
| <b>Глава 7</b>  | <b>МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>   | <b>289</b> |
|                 | § 1. Становление муниципально-правовых норм в системе безопасности России .....                                 | 289        |
|                 | § 2. Правовые и организационные основы обеспечения безопасности в муниципально-правовых отношениях .....        | 293        |
| <b>Глава 8</b>  | <b>ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>   | <b>317</b> |
|                 | § 1. Гражданское право и система безопасности России .....  | 317        |
|                 | § 2. Содержание гражданско-правовых основ системы безопасности России .....                                     | 321        |
|                 | § 3. Гражданско-правовая ответственность в сфере обеспечения безопасности России.....                           | 343        |
| <b>Глава 9</b>  | <b>ТРУДОВОЕ ПРАВО КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.....</b>                              | <b>352</b> |
|                 | § 1. Трудовое право и система безопасности России.....  | 352        |
|                 | § 2. Содержание основ трудового права в сфере регулирования системы безопасности России .....                   | 362        |
|                 | § 3. Меры (средства) обеспечения безопасности России в трудовом праве.....                                      | 371        |
| <b>Глава 10</b> | <b>ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>  | <b>381</b> |
|                 | § 1. Экологическое право и система безопасности России .....  | 381        |
|                 | § 2. Содержание эколого-правового регулирования системы безопасности России .....                               | 389        |
|                 | § 3. Обеспечение экологической безопасности: гарантии и ответственность .....                                   | 397        |

П 685 **Правовые** основы системы безопасности России : монография / под общ. науч. ред. И. К. Советова ; АНО ВПО «ПСИ». – Пермь, 2021. – 414 с.  
ISBN 978-5-91091-097-7

Коллективная монография представляет результаты комплексного исследования отраслевых нормативно-правовых основ системы безопасности России. Авторским коллективом предложен новый подход к исследованию проблем нормативно-правового регулирования системы безопасности России, опирающийся на анализ правовых норм основных отраслей российского права, регулирующих различные аспекты системы безопасности России. В данном исследовании нормативно-правовая основа системы безопасности России представлена как совокупность элементов, которая характеризуется целостностью и единством, поскольку составляющие ее компоненты находятся в отношениях и связях друг с другом, и которая ранее не являлась предметом самостоятельного комплексного научного исследования.

В коллективную монографию включены главы, охватывающие основные отрасли российского права. Эти главы написаны учеными различных вузов города Перми. Материалы монографии предназначены для руководителей органов публичной власти, научных работников, профессорско-преподавательского состава, сотрудников, аспирантов и студентов вузов, а также всех тех, кто интересуется современными проблемами обеспечения национальной безопасности России.

**УДК 340:321(470)**  
**ББК 67+66.2(2Рос)**

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ  
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Монография

Редактор В. О. Дедова  
Компьютерная верстка Л. Н. Голубцовой

---

Подписано в печать 30.09.2021. Формат 60×84/16.  
Усл. печ. л. 24,06. Тираж 500 экз. Заказ № 1288/2021.

АНО ВПО «ПСИ». 614010, Пермь, ул. Куйбышева, д. 98 А.  
Тел. (342) 214-26-76.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии  
Издательства Пермского национального исследовательского  
политехнического университета.  
614990, Пермь, Комсомольский пр., д. 29, к. 113.  
Тел. (342) 219-80-33



Автономная некоммерческая  
организация высшего и  
профессионального образования

# ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

**ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ  
ПО НАПРАВЛЕНИЯМ  
ПОДГОТОВКИ  
(БАКАЛАВРИАТ):**

- Психология,
- Экономика,
- Менеджмент,
- Юриспруденция.

**ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ**

**Очная, заочная, очно-заочная**

**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ**

Общеразвивающие программы  
для детей и взрослых.

**ПОВЫШЕНИЕ  
КВАЛИФИКАЦИИ  
ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ**

По всем реализуемым  
образовательным программам.  
Подробнее на сайте института.

**ЮРИДИЧЕСКАЯ КЛИНИКА**

Оказание бесплатной юридической  
помощи гражданам.

**ЦЕНТР ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ  
ПОМОЩИ**

Кризисный центр психологической  
помощи людям, попавшим в сложные  
жизненные ситуации.

e-mail: [pkpsi@yandex.ru](mailto:pkpsi@yandex.ru)  
сайт: [www.psi.perm.ru](http://www.psi.perm.ru)

**г. Пермь, ул. Куйбышева, 98А**  
**тел.: (342) 214 26 16**