

УДК 34 (342)

**ЗАГИДУЛИН Равиль Абдулахатович** –

*к.ю.н., доцент; заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Тихоокеанского государственного университета*

*680034, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская 136.*

*zaganew@mail.ru*

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О ПРИМЕНЕНИИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR DECISION- MAKING ON THE USE OF THE ARMED FORCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

*В статье анализируются проблемы правового регулирования общественных отношений, возникающих при принятии решения о масштабном применении государством военной силы. На основе исследования теории конституционализма, действующего законодательства, сравнительного анализа зарубежного права автор разработал рекомендации по совершенствованию законодательства в данной сфере, дифференциации полномочий субъектов на право принятия решений о применении Вооруженных сил РФ в зависимости от вида и масштабов возникших военных угроз.*

**Ключевые слова:** военные угрозы, национальные интересы, военная доктрина РФ, юридический мандат, применение Вооруженных сил РФ

*The article analyzes the problems of legal regulation of social relations that arise in decision-making on a large-scale application of the state military force. Basing on the study of the theory of constitutionalism, the current legislation, a comparative analysis of foreign law author developed recommendations for the improvement of the legislation in this area, for differentiating powers of the subjects according to the right to make decisions about the use of the Armed Forces of the RF, depending on the type and extent of emerging military threats.*

**Keywords:** military threats, national interests, military doctrine of the RF, legal mandate, use of the Armed Forces of the RF

**А**нализ современных тенденций развития государств, способов решения межгосударственных конфликтов свидетельствует о возрастании роли вооруженных сил в политических процессах. Проблемы (реальные или надуманные), возникшие у отдельных экономически развитых государств (блоков) в отношениях с Ираком, Сербией, Афганистаном, странами Северной Африки, Сирией, решаются посредством применения военной силы. В странах, находящихся на более низких стадиях социально-экономического развития, вооруженные силы являются одним из главных субъектов политиче-

ской системы этих государств и эффективно вмешиваются в процессы формирования власти.

Эволюция Вооруженных сил РФ (как совокупности всех военных организаций, предназначенных для вооруженной защиты национальных интересов)<sup>1</sup> происходит аналогично этим тенденциям. В Стратегии обеспечения наци-

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Утв. указом Президента РФ № 537 от 12.05.2009. Ст. 6. «Национальные интересы Российской Федерации – совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства». – *Российская газета*. 2009. 19 мая.

ональной безопасности указывается: «В условиях глобализации процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, Россия в качестве гаранта благополучия национального развития переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности»<sup>1</sup>. Эта новая политика обеспечивается мощью Вооруженных сил РФ. В законе «Об обороне» говорится: «Вооруженные Силы Российской Федерации – государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В.В. Путин в статье о гарантиях национальной безопасности для России прямо указал на то, что в сложный период развала СССР Россию спасла армия. В этой же статье В.В. Путин пишет: «На наших глазах вспыхивают все новые региональные и локальные войны. Возникают зоны нестабильности и искусственно подогреваемого, управляемого хаоса. Причем прослеживаются целенаправленные попытки спровоцировать такие конфликты в непосредственной близости от границ России и наших союзников. Мы видим, как девальвировались и разрушились базовые принципы международного права. Особенно в сфере международной безопасности»<sup>3</sup>. Следует отметить, что статья опубликована еще в начале 2012 г.

Указанные обстоятельства подтверждают тенденцию возрастания в современный период роли и значения Вооруженных сил РФ как гаранта нашей независимости. Оснащение армии вооружением огромной разрушительной силы усиливает возможности Вооруженных сил РФ по регулированию внутренних и международных отношений Российской Федерации.

Логичным в сложившейся ситуации для руководства и управления этой гроз-

ной и в значительной мере самоуправляемой силой является вывод о том, что государство, гражданское общество должны совершенствовать законодательство, устанавливающее правовое положение Вооруженных сил РФ, чтобы не допустить неконституционного или субъективного принятия решений об их применении или осуществления противозаконной деятельности. Недостаточная урегулированность этой важнейшей группы общественных отношений может создать условия, при которой военная сила будет применяться незаконно, необоснованно или несоразмерно.

Особенность и значимость для общества и государства проведения исследований, определения научных основ принятия решений о применении Вооруженных сил обуславливается степенью значимости принимаемых решений для российских граждан, общества и государства, всего мирового сообщества.

Недостатком современного российского военного права является установление слишком общих, рамочных принципов принятия таких решений, регулирование данных отношений подзаконными нормативными правовыми актами. В действующем законодательстве закреплено преобладание полномочий исполнительной власти, президента РФ над законодательными органами по вопросам руководства Вооруженными силами. Это привело к тому, что в отдельных случаях решение о применении военной силы являлось не вполне обоснованным, вызывало вопросы о его законности.

В частности, многими юристами, в том числе и членами Конституционного суда РФ, ставились под сомнение правомерность и конституционность указа Президента РФ № 2166 от 9 декабря 1994 г. «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»<sup>4</sup>. Б.А. Осипян писал: «... хотя Конституционный Суд Российской Федерации своими постановлениями

<sup>1</sup> Там же. Ст. 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об обороне» № 61-ФЗ от 31.05.1996. – *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 23. Ст. 2750.

<sup>3</sup> Путин В.В. Быть сильными: гарантия национальной безопасности для России. – *Российская газета*. 2012. 20 февраля.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ № 2166 от 09.12.1994 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта».

и пытался обосновать правомерность и конституционность этого указа, но с этим были согласны не все члены Суда» [Осибян 2008: 2-6]. В особых мнениях членов Конституционного суда РФ Б.С. Эбзеева и Н.В. Витрука было отмечено, что действующая Конституция РФ не предусматривает возможности главы государства расширять свои полномочия за счет парламента<sup>1</sup>.

Российское законодательство должно установить эффективный, необходимый и достаточный контроль гражданского общества над военной организацией государства, приоритет законодательных органов государства в принятии решений по вопросам применения Вооруженных сил РФ, что позволит нивелировать имеющиеся проблемы.

Учитывая множественность видов военных угроз, законодательство должно дифференцировать порядок принятия решений о применении Вооруженных сил РФ в зависимости от вида и степени возникших опасностей, определить полномочия всех субъектов при принятии таких решений. Приведение основ военного законодательства в соответствие с основными принципами и нормами международного права создаст условия для приведения российского законодательства в соответствие с нормами международного права, ОДКБ, ШОС и других союзных государств, окажет позитивное воздействие на деятельность командования, военнослужащих, развитие гражданского общества России.

Одним из направлений совершенствования законодательства должен стать переход от единоличного принципа принятия решений о масштабном применении Вооруженных сил РФ к коллегиальному, делегирование в большинстве случаев этих полномочий высшему законодательному (представительному) органу государственной власти. В отдельных случаях таким правом должен быть наделен Совет безопасности РФ.

Президент РФ – Верховный главнокомандующий Вооруженными силами РФ должен быть наделен правом принятия решений о применении Вооруженных

сил лишь в случае внезапной агрессии или потенциальной возможности ее совершения против РФ. В современных условиях при наличии у Российской Федерации различных разведывательных систем такое нападение практически невозможно без применения ракетно-ядерного оружия или воздушного нападения. Следовательно, основаниями права единоличного принятия Президентом РФ – Верховным главнокомандующим решения о применении Вооруженных сил (в т.ч. и ядерного оружия) должны служить следующие юридические факты, установленные нормами права:

1) совершение агрессии против Российской Федерации или ее союзников;

2) наличие информации о подготовке к совершению агрессии против Российской Федерации или ее союзников; в законодательстве необходимо закрепить право на превентивное применение Вооруженных сил РФ против стран, которые проводят подготовку к совершению агрессии против Российской Федерации, а также по их военным объектам, расположенным на территориях других государств (например, по третьему позиционному району противоракетной обороны, расположенному на территориях стран Западной Европы);

3) совершение против граждан России террористических действий в России и на территориях иностранных государств.

Таким образом, законодательство должно наделить Президента РФ правом принимать решение единолично сразу после получения информации о совершении агрессии, применении против России военной силы.

Данные положения целесообразно закрепить в федеральном конституционном законе «О Вооруженных силах Российской Федерации»<sup>2</sup>, что будет являться юридической основой для закрепления аналогичного положения

<sup>1</sup> Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1995. № 5. С. 26.

<sup>2</sup> Автор предлагает дополнить ч. 1 ст. 87 Конституции РФ следующим положением: «Вооруженные силы Российской Федерации – военная организация государства, предназначенная для вооруженной защиты интересов личности, общества и государства от всех видов военных угроз. Правовое положение, порядок применения Вооруженных сил определяются федеральным конституционным законом».

в других нормативных правовых актах, документах боевой и мобилизационной готовности войск – инструкциях, планах применения ядерного оружия и т.д. В данном случае президент РФ действует, прежде всего, как военачальник, который наделен полномочиями по принятию необходимых и достаточных мер для защиты интересов государства от военных угроз. Следовательно, такими же правами, за исключением права на применение оружия массового поражения, необходимо наделить всех командиров и начальников военных организаций, функциями которых является вооруженная защита интересов российских граждан, общества и государства.

В остальных случаях правом на принятие решения о масштабном применении Вооруженных сил РФ должен быть наделен парламент государства.

Необходимо отметить, что в настоящее время возможность применения ядерного оружия маловероятна. Тем не менее прогнозирование динамики развития международных отношений, возможность появления ядерного оружия у третьих стран обуславливают закрепление в законодательстве юридических оснований и процедур принятия решений о применении оружия массового поражения.

Положение действующей в настоящее время Военной доктрины Российской Федерации<sup>1</sup> о том, что решение о применении ядерного оружия принимается Президентом РФ без определения военных угроз, при возникновении которых он может принимать решение единолично, представляется не совсем обоснованным, не соответствующим основам конституционализма.

Ряд ученых считают, что Военная доктрина Российской Федерации не несет в себе нормативных предписаний, а представляет собой только совокупность официальных взглядов (установок), и в целях придания ей высокой юридической силы предлагают принять федеральный закон «Основные начала военной доктрины Российской Федерации» [Евтушенко 2000: 96-97]. Повысить правовой статус Военной доктрины Российской Федерации до уровня федерального

закона предлагает и В.А. Киселев, который рассматривает Военную доктрину лишь как «манифест» военного строительства [Киселев: 2007: 28-36].

Таким образом, необходимо, во-первых, принять федеральный (конституционный) закон, во-вторых, классифицировать все военные угрозы, в-третьих, установить, в каких случаях решение может быть принято президентом, а во всех остальных случаях наделить такими полномочиями только коллегиальный орган власти.

Учитывая исключительность обстоятельств и срок, в течение которого необходимо принимать такое решение, целесообразно наделить такими полномочиями Совет безопасности РФ. С.Г. Евтушенко считает, что это позволит обеспечить режим секретности подготовки к нейтрализации возникшей военной опасности. Исходя из современных реалий организации Совета безопасности, решение, на наш взгляд, должно приниматься если не единогласно, то хотя бы квалифицированным большинством.

Таким образом, Президенту РФ должно быть делегировано право на единоличное принятие решения о применении Вооруженных сил РФ только в случае совершения или реальной угрозы совершения внезапной агрессии, как это установлено ст. 4 федерального закона «Об обороне». При этом решение о применении оружия массового поражения может быть принято им только в случае угрозы самому существованию России, ее суверенитету. В остальных случаях этим правом необходимо наделить коллегиальные органы – Совет безопасности или парламент России.

Решение о применении Вооруженных сил РФ для защиты от внутренних военных угроз должно приниматься только для нейтрализации крупных незаконных вооруженных формирований или подразделений силовых структур, вышедших из подчинения федеральным органам власти. Такое решение должно приниматься только парламентом в случае невозможности решения этой задачи силами правоохранительных органов государства, в случае возникновения реальных масштабных военных угроз суверенитету, целостности, государственной безопасности значительной части территории

<sup>1</sup> Военная доктрина Российской Федерации. Утв. указом Президента РФ № 146 от 05.02. 2010. – *Собрание законодательства РФ*. 2010. № 7. Ст. 724.

России. Таким образом, право принятия решения о применении Вооруженных сил должно быть отнесено к полномочиям Федерального Собрания РФ и приниматься простым большинством от установленного числа членов каждой палаты<sup>1</sup>. Соответствующее изменение необходимо внести в Конституцию РФ, в положения, определяющие полномочия палат парламента России (речь идет о необходимости принятия закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации»).

Установление правовых основ порядка принятия решений о применении Вооруженных сил РФ внутри государства поможет укреплению конституционализма в России, усилению гражданского контроля над обоснованностью принятия решений о применении силовых структур, в частности Вооруженных сил, над их деятельностью, не допустит субъективного или ошибочного принятия таких решений<sup>2</sup>.

В ФКЗ РФ «О Вооруженных силах Российской Федерации» необходимо установить, что правом на локальное применение сил и средств подчиненных частей в случае совершения агрессии, вооруженного нападения в районах дислокации обладают должностные лица ВС РФ.

Наделение командиров и начальников всех степеней правом на немедлен-

ное единоличное принятие решения об отражении совершенной против подчиненных ему войск агрессии в законе «О Вооруженных силах Российской Федерации» будет юридической основой для закрепления аналогичных положений в подзаконных нормативных актах, документах боевой готовности.

Целесообразно также внести соответствующие изменения в федеральный закон «Об обороне», установив, что Вооруженные силы РФ предназначены не только для обороны, но и для ликвидации любых военных угроз безопасности государства и общества, откуда бы они ни исходили. Необходимо также установить санкции за принятие решения о незаконном применении Вооруженных сил РФ, квалифицируя эти деяния по ст. 275 «Государственная измена», ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» или ст. 279 УК РФ «Вооруженный мятеж».

Действующее законодательство отстает от уровня развития общественных отношений, не учитывает достижения современных общественных наук, не определило в полной мере правовое положение Вооруженных сил РФ. Это создает опасность несанкционированного, незаконного применения военной силы. Уже приняты федеральные законы «О полиции»<sup>3</sup>, «О федеральной службе безопасности»<sup>4</sup>, «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>5</sup>, определяющие правовое положение этих структур, а закон, устанавливающий правовое положение Вооруженных сил РФ, не принят до сих пор.

<sup>1</sup> С принятием нового федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым его члены будут избираться гражданами субъектов федерации, полномочия по принятию таких решений можно будет делегировать Совету Федерации Федерального Собрания РФ. В настоящее время в соответствии со ст. 3 Конституции РФ реальным представителем народа, выразителем воли народа является только Государственная дума ФС РФ.

<sup>2</sup> Законодательство позволит не допускать впредь повторения трагедии, происшедшей со 106-й Майкопской мотострелковой бригадой в декабре 1994 г. До сих пор обществу не дан ответ на вопросы: кто принял решение на ввод войск в г. Грозный, кто виноват в происшедшем и должен понести ответственность за гибель сотен военнослужащих?

<sup>3</sup> Федеральный закон «О полиции» № 101-ФЗ от 07.02.2011. — *Российская газета*. 2011. 10 февр.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» № 40-ФЗ от 03.04.1995. — *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>5</sup> Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» № 27-ФЗ от 06. 02. 1997 (в ред. от 05. 04. 2011). — *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 6. Ст. 711.

### Литература

Осипян Б.А. 2008. Конституционно-судебное разрешение споров о компетенции. — *Российская юстиция*, № 2. С. 2-6.

Евтушенко С.Г. 2000. *Правовое обеспечение военной безопасности России*: дис. ... к.ю.н. М.: ВУ.

Киселев В.А. 2007. Военная доктрина в оборонительной системе государства. — *Военная мысль*, № 4. С. 28-36.