

Научная статья
УДК 342
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-109-112>

Военная безопасность: проблемы правового регулирования

Станкин Алексей Николаевич

Тольяттинский государственный университет, Тольятти, Россия, ans77@list.ru

Аннотация. Целью работы является исследование проблем правового регулирования в сфере военной безопасности. Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регламентирующие военную безопасность Российской Федерации. В ходе исследования применены методы: диалектический, логический, системный, формально-юридический. Выявлены отдельные проблемы правового регулирования в сфере военной безопасности, в частности диссонанс между положениями федеральных законов «О безопасности» и «Об обороне», проблемы «узкого» и «широкого» понимания законодательства в данной сфере. Исследование может послужить импульсом для совершенствования законодательства в соответствующей сфере, а также основой для дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: безопасность, военная безопасность, законодательство, оборона, коллизия норм

Финансирование: статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 19-011-00083 А «Юридическая ответственность в механизме обеспечения национальной безопасности».

Для цитирования: Станкин А. Н. Военная безопасность: проблемы правового регулирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57). С. 109—112. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-109-112>.

Original article

Military security: problems of legal regulation

Alexey N. Stankin

Tolyatti State University, Tolyatti, Russian Federation, ans77@list.ru

Abstract. The purpose of the work is to study the problems of legal regulation in the field of military security. The subject of the study is the normative legal acts regulating the military security of the Russian Federation. In the course of the research, the following methods were applied: dialectical, logical, systematic, formal and legal. Some problems of legal regulation in the field of military security are identified, in particular, the dissonance between the provisions of the federal laws “On Security” and “On Defense”, the problems of “narrow” and “broad” understanding of legislation in this area. The study can serve as an impetus for improving legislation in the relevant field, as well as a basis for further scientific research.

Keywords: security, military security, legislation, defense, conflict of norms

Funding: the article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project № 19-011-00083 A “Legal responsibility in the mechanism of ensuring national security”.

For citation: Stankin A. N. Military security: problems of legal regulation. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 1 (57), pp. 109—112. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-109-112>.

В силу своей важности законодательство в сфере военной безопасности имеет особое значение. Вместе с тем законодательное регулирование сферы военной безопасности

вызывает ряд вопросов. В частности статья 5 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ (редакция от 9 ноября 2020 г.) «О безопасности» [1] в правовую основу обеспечения

© Станкин А. Н., 2022

безопасности включает как законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, так и законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. А пункт 1 статьи 3 Федерального закона 31 мая 1996 года № 61-ФЗ (редакция от 11 июня 2021 г.) «Об обороне» [2] к законодательству относит только законодательные акты федерального уровня; в то же время законом делегируется решение части вопросов на уровень Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Тем самым в законодательстве об обороне до сих пор презюмируется узкое понимание законодательной основы как совокупности нормативных правовых актов, принятых высшим законодательным (представительным) органом государственной власти. Но в правотворческой практике законодатель уже давно отошел от узкого понимания законодательства к более широкому, как совокупности не только законов, но и иных нормативных правовых актов, в том числе принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Широкий подход применяется не только в изложении кодифицированных актов, но и в более узкоспециализированном законодательстве, например определяющем основы обеспечения пожарной безопасности [3].

Р. Л. Иванов отмечает, что применение различных подходов для определения объема понятия «законодательство» приводит к усложнению правореализации, вынуждая заинтересованных субъектов выяснять, какие нормативные правовые акты в него включены [4, с. 9]. В частности, пункт 27 Положения о проведении военных сборов предусматривает распространение статуса военнослужащих на граждан, которые на них призваны, в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области обороны [5]. Однако абзац 2 пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» устанавливает, что такие случаи и порядок могут определяться не только федеральными законами, но и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [6], которые формально в состав законодательства об обороне не входят.

Для квалифицированного юриста не составляет труда понять, что никакой коллизии в данном случае нет, поскольку должны применяться положения нормативного правового акта,

имеющего большую юридическую силу. Тем не менее сложилась судебная практика, при которой суды отказывались применять подзаконные акты в связи с тем, что они «не входят в состав законодательства» [7—9]. Как представляется, во избежание подобных проблем целесообразно в статье 3 Федерального закона «Об обороне» осуществить изменение правовой основы путем ее дополнения нормативными правовыми актами, принимаемыми Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В научной литературе отмечается, что правотворческая деятельность органов публичной власти в сфере обеспечения военной безопасности далека от совершенства, поскольку привела к возникновению следующих проблем:

— принято множество нормативных правовых актов, но они не образуют единую, взаимосвязанную, иерархически выстроенную и соподчиненную систему; в то же время до сих пор отсутствуют такие важные законодательные акты, как, например, Федеральный закон «О вооруженных силах Российской Федерации»;

— понятийный аппарат слабо развит, противоречив, имеет пробелы и характеризуется юридическими коллизиями;

— положения принятых законодательных актов в недостаточной степени отражают состояние военной безопасности и не в полной мере научно обоснованы;

— законодательная база нестабильна, подвержена частым изменениям, в том числе в целях удовлетворения интересов отдельных государственных органов, не соответствует уровню современных угроз и предъявляемым руководством страны требованиям;

— правовые нормы зачастую противоречивы, фрагментарны, имеют двойное толкование, созданы с несоблюдением правил юридической техники, многие из них являются бланкетными [10, с. 18—19].

К указанным проблемам можно добавить наличие такого негативного фактора в правотворческой деятельности по обеспечению военной безопасности, как декларативность.

Одним из примеров правотворческой недоработки являются положения Федерального закона «Об обороне» и Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ (редакция от 1 июля 2017 г.) «О военном положении» относительно организации территориальной

обороны. В 2017 году Правительство Российской Федерации подготовило законопроект о внесении изменений в статью 22 Федерального закона «Об обороне» в части создания штабов территориальной обороны с момента введения военного положения. После принятия проекта закона в первом чтении обнаружилось, что Федеральный конституционный закон «О военном положении» вообще не содержит упоминаний о территориальной обороне, что на практике может привести к несогласованию в управлении мероприятиями территориальной обороны и мероприятиями по обеспечению и поддержанию режима военного положения. В результате закон был дополнен статьей 10.1 о введении территориальной обороны в местностях, где введено военное положение.

По сути, система мероприятий по территориальной обороне должна дополнять меры, применяемые для обеспечения режима военного положения. Однако часть из них совпадает, например, меры по охране важных объектов, по борьбе с диверсионными формированиями, по организации снабжения населения товарами. При этом органы местного самоуправления, организующие деятельность штабов территориальной обороны в муниципальных образованиях, к субъектам обеспечения режима военного положения не отнесены.

Не добавляет ясности в вопросе о том, какие органы за что отвечают, мобилизация, объявляемая параллельно с введением военного положения, для организации которой предусматривается создание отдельных мобилизационных органов. Какой-либо комплексный законодательный подход в определении функций, полномочий, ответственности публичных органов в военное время отсутствует, что чревато пересечением их компетенции и спорами о ней. Несовершенство федерального законодательства находит отражение на нижестоящих уровнях власти. Например, глава администрации г. Красноперекоска наделил штаб территориальной обороны муниципального образования правом принятия актов, обязательных для исполнения «всеми без исключения органами управления и организациями, размещаемыми на территории муниципального образования городской округ Красноперекоск Республики Крым, независимо от их подчиненности, организационно-правовых форм и форм собственности, а также должностными лицами и гражданами». При этом штаб территориальной обороны также имеет право привлекать силы и средства для обеспечения режима военного положения, подменяя соответствующие субъекты.

Очевидно, что подобные негативные результаты правотворческой деятельности в сфере обеспечения военной безопасности в случае агрессии против нашей страны или ее непосредственной угрозы могут иметь серьезные последствия. Исследователи отмечают, что неразбериха в вопросах компетенции, дублирование функций были присущи органам власти в прежние периоды вооруженной борьбы [12, с. 50—52]. Тем более важно в мирное время устранить имеющиеся недостатки правотворчества, что позволит повысить уровень защищенности от военных опасностей, угроз и конфликтов. Как представляется, мероприятия по обеспечению военного положения и организации территориальной обороны непосредственно связаны друг с другом, поэтому следует наделить органы местного самоуправления полномочиями по обеспечению режима военного положения, для чего целесообразно внести соответствующие изменения в части 2 статьи 6 Федерального конституционного закона «О военном положении» и исключить из нее часть 3.

Параллельно необходимо уточнить компетенцию штабов территориальной обороны, поскольку не совсем понятно, каким образом они могут обеспечить выполнение всех мероприятий по территориальной обороне на своей территории, если осуществляют руководство и контролируют состояние только тех сил и средств, которые создаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или муниципального образования (пп. 2, 3 п. 8, п. 10 ст. 22 Федерального закона «Об обороне»).

Список источников

1. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2.
2. Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23, ст. 2750.
3. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35, ст. 3649.
4. Иванов Р. Л. Понятие законодательства в современном российском праве // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 3. С. 6—16.
5. О военных сборах и некоторых вопросах обеспечения исполнения воинской обязанности: постановление Правительства РФ от 29 мая 2006 г. № 333 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23, ст. 2525.
6. О статусе военнослужащих: федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22, ст. 2331.

7. По жалобе гражданки Ивановой Ирины Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 г. № 316-О. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102081749&backlink=1&nd=102087089&rdk=/> (дата обращения: 23.12.2021).

8. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12 февраля 2015 г. № 10АП-16815/2014 по делу № А41-36288/14. URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 23.12.2021).

9. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 21 сентября 2015 г. № 10АП-9158/2015 по делу № А41-16275/15. URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 23.12.2021).

10. Вылугин В. В. Проблемные вопросы законодательной базы Российской Федерации в области обеспечения военной безопасности государства и возможные пути их решения // Совершенствование военного законодательства. По материалам научно-практической конференции на тему «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)». М.: Издание Государственной Думы, 2013.

11. О создании штаба территориальной обороны муниципального образования городской округ Красноперекопск Республики Крым: постановление Администрации г. Красноперекопска Республики Крым от 24 ноября 2017 г. № 981. URL: <http://krp.rk.gov.ru> (дата обращения: 14.12.2021).

12. Румянцев П. А. Становление органов власти Среднего Поволжья в переходный период российской государственности 1990-х гг.: монография. Тольятти: Тольяттинский государственный университет, 2012.

References

1. On security: federal law no. 390-FZ of December 28, 2010. *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 1, art. 2. (In Russ.)

2. On defense: federal law no. 61-FZ of May 31, 1996. *Collection of legislative acts of the RF*, 1996, no. 23, art. 2750. (In Russ.)

3. On fire safety: federal law no. 69-FZ of December 21, 1994. *Collection of legislative acts of the RF*, 1994, no. 35, art. 3649. (In Russ.)

4. Ivanov R. L. The concept of legislation in modern Russian law. *Bulletin of Omsk University. The series "Law"*, 2013, no. 3, pp. 6—16. (In Russ.)

5. On military training and some issues of ensuring the performance of military duty: decree of the Government of the Russian Federation no. 333 of May 29, 2006. *Collection of legislative acts of the RF*, 2006, no. 23, art. 2525. (In Russ.)

6. On the status of military personnel: federal law no. 76-FZ of May 27, 1998. *Collection of legislative acts of the RF*, 1998, no. 22, art. 2331. (In Russ.)

7. On the complaint of the citizen Ivanova Irina Nikolaevna in violation of her constitutional rights by paragraph 2 of article 119 of the Tax code of the Russian Federation the constitutional Court of the Russian Federation no. 316-О of July 10, 2003. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102081749&backlink=1&nd=102087089&rdk=/> (accessed 23.12.2022). (In Russ.)

8. The ruling of the Tenth arbitration appeal court no. 10АП-16815/2014 of February 12, 2015 in case no. А41-36288/14. URL: <http://www.garant.ru/> (accessed 23.12.2022). (In Russ.)

9. Resolution of the Tenth Arbitration Court of Appeal no. 10АП-9158/2015 of September 21, 2015 in case no. А41-16275/15. URL: <http://www.garant.ru/> (accessed 23.12.2022). (In Russ.)

10. Vylugin V. V. Problematic issues of the legislative framework of the Russian Federation in the field of ensuring the military security of the state and possible ways to solve them. Improvement of military legislation. Based on the materials of the scientific and practical conference on the topic "The development of Russian military legislation at the present stage (results, problems, prospects)". Moscow: Edition of the State Duma Publ., 2013. (In Russ.)

11. On the establishment of the territorial defense headquarters of the municipal formation Krasnopereokopsk City District of the Republic of Crimea: resolution of the Administration of the City of Krasnopereokopsk of the Republic no. 981 of Crimea of November 24, 2017. URL: <http://krp.rk.gov.ru> (accessed 14.12.2021). (In Russ.)

12. Rumyantsev P. A. Formation of the authorities of the Middle Volga region in the transitional period of Russian statehood in the 1990s: monograph. Togliatti: Togliatti State University Publ., 2012. (In Russ.)

Информация об авторе

А. Н. Станкин — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

A. N. Stankin — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 23.12.2021; одобрена после рецензирования 17.01.2022; принята к публикации 10.03.2022.

The article was submitted 23.12.2021; approved after reviewing 17.01.2022; accepted for publication 10.03.2022.