

§ 4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Ю.А. Разумов

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ОБЛАСТИ ВОЕННОЙ И ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация: В статье раскрывается соотношение международного права и одной из его отраслей – права международной безопасности. Автором рассмотрено современное состояние международного права в области военной и пограничной безопасности через проблемы и коллизии (всего выделено четыре группы таких проблем: терминологического и организационного характера, несогласованности, а также при использовании методов и способов национально-правовой имплементации). Новизна данной статьи состоит в выявлении таких проблем и в предложениях автора по их решению. Цель – упорядочить представления о современном состоянии международного права в области военной и пограничной безопасности через призму проблем, коллизий и недостатков.

Ключевые слова: Юриспруденция, международное право, международная безопасность, военная сфера, пограничная сфера, имплементация, нормы права, проблемы, законодательство, трансграничная преступность

В системе международного права выделяются отрасли и институты¹, которые, так или иначе, могут пересекаться между собой². Такое пересечение чаще всего относится к нормам международной безопасности, международного морского, воздушного, космического права, международного экологического права, международного уголовного права, права человека и др. Международное право в военной и пограничной сфере относится к праву международной безопасности. Таким образом, автор предлагает более подробно рассмотреть право международной безопасности и его современное состояние.

Нормы международного права играют значительную роль в обеспечении национальной безопасности государства, а также безопасности различных сфер деятельности союзов, содружеств и т.д. Тем не менее, современное состояние права международной безопасности в военной и пограничной сферах имеет свои проблемы и недостатки. Автор предлагает их рассмотреть более подробно.

Проблемы терминологического типа. Например, отсутствие единства в терминологическом аппарате. По данной проблематике существует ряд научных работ, в том числе В.В. Бараненкова, который отмечал следующее:

«Терминологическая неопределенность затрагивает и сферу деятельности федеральной службы безопасности, поскольку в нормотворческой и правоприменительной деятельности, в научной литературе в отношении федеральной службы безопасности и входящих в нее организаций применяется значительное количество терминов, весьма часто не соответствующих законодательству». Примеры:

а) в действующем законодательстве Российской Федерации о пограничной сфере государства употребляется термин «трансграничная организованная преступность»³, но разъяснения понятию нет, потому что юридическое закрепление, что можно считать «трансграничной преступностью», отсутствует. Несмотря на значительное количество международных актов,⁴ существуют некоторые пробелы

³ Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 № 196-р // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2001, № 8, ст. 764

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ: заключена в г. Вене 20.12.1988 : ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 09.10.1990 № 1711-1 // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации, Вып. XLVII.– М., 1994. С. 133 – 157; Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров: заключено в г. Минске 30.11.2000 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 3(36).

¹ Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011. С. 37.

² Международное право: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. С. 33

при имплементации норм международного права в национальное законодательство, что, несомненно, негативно влияет на противодействие трансграничной преступности.

б) отсутствует единое понимание понятия «терроризм» и «международный терроризм». Например, в Федеральном законе «О противодействии терроризму»⁵ дано следующее определение терроризму: «терроризм – 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». Анализ определений международного терроризма, предлагаемый отечественными и зарубежными учеными, а также отдельными государственными или международными структурами, указывает на существенные расхождения во мнениях по поводу этого понятия и его содержания. Вследствие этого возможность принятия международного определения международного терроризма практически трудно осуществима⁶.

Проблемы организационного характера. В последнее время активно развивается договорно-правовой механизм сотрудничества в сфере противодействия трансграничной преступности. Данный механизм подразумевает использование всех возможностей права международных договоров. Соглашения могут быть либо прямо посвящены проблемам борьбы с терроризмом, либо рассматривать их в контексте решения других проблем⁷. Как отмечает Р.Р. Каримов, на сегодняшний день сформировались следующие виды соглашений, касающихся проблем борьбы с терроризмом⁸:

- международные универсальные соглашения;
- региональные многосторонние соглашения;
- двусторонние соглашения по борьбе с преступностью, в т.ч. соглашения об оказании правовой помощи и соглашения о выдаче преступников.

С. 98 – 105; Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией : заключено в г. Москве 06.03.1998 : ратифицировано соглашением Федеральным законом от 12.07.2000 № 97-ФЗ // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81 – 86. и др.

⁵ О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федер., 2006, № 11, ст. 1146.

⁶ Грачева С.Н. Теоретико-правовые основы деятельности пограничных органов по обеспечению экономических интересов государства на путях международного сообщения и направления их развития : дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Грачев. – М. : МПИ ФСБ России, 2012.

⁷ Нигматуллин Р.В. Сотрудничество государств в обеспечении безопасности населения. Уфа, 2004. С. 92.

⁸ Каримов Р.Р. К вопросу формирования международно-правового механизма сотрудничества государств в борьбе с терроризмом // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 60 – 63.

В данном разделе можно выделить два проблемных направления:

а) проблемы, связанные с организацией подписания, принятия и ратификации правового документа. Так, в условиях деятельности Таможенного союза подписано несколько договоров по сотрудничеству в борьбе с организованной преступностью и обеспечению экономической и пограничной безопасности. Например, Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза (Подписан в г. Москве 19.12.2011). Но данный договор так и не вступил в законную силу, так как не состоялось одно условие его заключения – получение депозитарием последнего письменного уведомления по дипломатическим каналам о выполнении Сторонами внутрисоглашениями процедур, необходимых для вступления данного Договора в силу. Автор обращает внимание, что прошел практически один год с момента его подписания. Существуют и другие подобные примеры⁹.

б) проблемы организационного характера, при которых упускаются важные, с точки зрения безопасности, сферы общественных отношений. Например, противодействие преступлениям против государственной власти, (входящие в компетенцию органов федеральной службы безопасности) не указано ни в одном международном документе Таможенного союза.

Таким образом, в настоящее время действует только один правовой акт, касающийся противодействия трансграничной преступности в условиях деятельности Таможенного Союза. Остальные акты, несмотря на довольно давние даты заключения, так и не ратифицированы по разным на то причинам.

Автор видит решение данной проблемы в более гибком подходе к правовой составляющей противодей-

⁹ См. например: Решение № 234 Комиссии Таможенного союза «О проекте Международного договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при ввозе на территорию Таможенного союза и вывозе с территории Таможенного союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов» (Принято в г. Москве 16.04.2010); Решение № 732 Комиссии Таможенного союза «О проекте Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза» (Принято в г. Москве 16.08.2011); Решение № 487 Комиссии Таможенного союза «О проекте Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным (незаконным) путем, и финансированию терроризма при ввозе на единую таможенную территорию Таможенного союза и вывозе с единой таможенной территории Таможенного союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов» (Принято в г. Москве 08.12.2010).

ствия трансграничной преступности на международном уровне. Целесообразно принять одно соглашение, посвященное всем аспектам трансграничной организованной преступности: международный терроризм; незаконное пересечение государственной границы; наркотрафик; незаконная миграция; контрабанда; незаконный оборот оружия и боеприпасов; незаконный промысел водных биологических ресурсов. При этом дать разъяснения данным понятиям, определить органы государственной власти (пограничные органы, органы федеральной службы безопасности), ответственные за обеспечение безопасности в трансграничной сфере, порядок взаимодействия, а также международно-правовую и национальную основу данной сферы. Такой правовой акт можно будет ратифицировать быстрее, чем десятки разрозненных, касающихся только одной из сфер безопасности, документов.

Проблемы несогласованности международно-го законодательства и национального. Например, противодействие международному терроризму встречается во многих правовых актах Российской Федерации. Основной из них – Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁰. В данном правовом акте существует положение о выполнении Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации. Так, Вооруженные Силы Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами осуществляют пресечение международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации посредством:

а) применения вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз;

б) использования формирований Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Интересен тот факт, что решение об использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, применяемых для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности, принимается Президентом Российской Федерации на основании соответствующего постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, междуна-

родная безопасность входит в сферу деятельности одного государства, которое принимает решение без учета мнений других государств.

Несмотря на это, в Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 219-СФ «Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности»¹¹, существует небольшое введение, в котором расписаны задачи ООН: «Международные акты о борьбе с различными проявлениями терроризма требуют от государств – членов Организации Объединенных Наций применения сурового наказания к террористам, совершающим преступления против лиц, пользующихся международной защитой, другие террористические акты, в результате которых гибнут люди, нарушаются основы международного мира и безопасности, наносится ущерб суверенитету государств в части соблюдения и защиты основных прав и свобод их граждан», при этом отмечается, что «вместе с тем на территориях отдельных государств международный терроризм не только не пресекается, но, более того, там созданы благоприятные условия для его существования».

Решение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: разрешить Президенту Российской Федерации в соответствии с законодательными актами Российской Федерации использовать формирования Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделения специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности против Российской Федерации либо против граждан Российской Федерации или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Автор обращает внимание на «подразделения специального назначения», которые существуют в составе спецслужб – ФСБ России. Об этом говорит и то, что в структуре органов федеральной службы безопасности созданы подразделения по борьбе с международным терроризмом: Служба по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом ФСБ России, которая координирует деятельность по борьбе с угрозами безопасности Российской Федерации в социально-политической сфере, проведение специальных операций, в том числе связанных с приме-

¹⁰ О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 11, ст. 1146.

¹¹ Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 07.07.2006 N 219-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 29, ст. 3144.

нением оружия и специальных средств в этой области. При данной службе действует Управление по борьбе с международным терроризмом¹².

Таким образом, Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации фактически разрешает Российской Федерации проводить спецоперации на территории иностранных государств без уведомления иностранного государства о проводимом мероприятии.

По мнению автора, это весьма спорный документ. С одной стороны – террористические угрозы действительно нужно устранять. С другой – нарушаются международные договоры и принципы.

Проблемы в использовании методов и способов национально-правовой имплементации. Практически в каждой статье Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» встречается отсылка к международному праву: имплементация норм, учет международного сотрудничества и т.п. При этом законодатель не комментирует какие это документы, какой смысл они несут и как они влияют на тот или иной элемент пограничной деятельности (режим Государственной границы; пересечение Государственной границы, режим в пунктах пропуска через Государственную границу и др.). Но не все международные договоры доступны для заинтересованных органов государственной власти, что усложняет работу с Законом, как субъектов охраны государственной границы, так и судебных органов.

Автор предлагает вместо отсылки использовать трансформацию, т.е. перенос общепризнанных норм и принципов международного права, положений международных договоров в соответствующие статьи. Также был сделан вывод о том, что возможно будет целесообразным применить подобное ко всем принимающимся нормативным правовым актам Российской Федерации. Помимо трансформации возможно применение инкорпорации в части, касающейся полного переноса международной нормы в Закон.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Международное право в военной и пограничной сфере относится к праву международной безопасности, поэтому автор в ходе своего исследования попытался более подробно выявить особенности данной отрасли, проблемы и недостатки законодательства. Всего выделено четыре типа таких проблем, при этом отмечается, что перечень таких проблем носит открытый характер и может быть продолжен с позиции других сфер и отраслей международного права.

¹² Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О Федеральной службе безопасности» (постатейный). М.: Деловой двор, 2011. С. 14.

Библиография:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ: заключена в г. Вене 20.12.1988: ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 09.10.1990 № 1711-1 // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации, Вып. XLVII – М., 1994. С. 133 – 157
2. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров: заключено в г. Минске 30.11.2000 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 3(36). С. 98 – 105
3. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией : заключено в г. Москве 06.03.1998 : ратифицировано соглашением Федеральным законом от 12.07.2000 № 97-Ф // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81 – 86. и др.
4. Решение № 234 Комиссии Таможенного союза «О проекте Международного договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при ввозе на территорию Таможенного союза и вывозе с территории Таможенного союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов» (Принято в г. Москве 16.04.2010).
5. Решение № 732 Комиссии Таможенного союза «О проекте Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза» (Принято в г. Москве 16.08.2011)
6. Решение № 487 Комиссии Таможенного союза «О проекте Договора о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным (незаконным) путем, и финансированию терроризма при ввозе на единую таможенную территорию Таможенного союза и вывозе с единой таможенной территории Таможенного союза наличных денежных средств и (или) денежных инструментов» (Принято в г. Москве 08.12.2010).
7. О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 11, ст. 1146.
8. Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специально-

- го назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 07.07.2006 N 219-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 29, ст. 3144.
9. Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 № 196-р // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2001, № 8, ст. 764
 10. Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011. С. 37.
 11. Грачева С.Н. Теоретико-правовые основы деятельности пограничных органов по обеспечению экономических интересов государства на путях международного сообщения и направления их развития : дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Грачев. – М. : МПИ ФСБ России, 2012.
 12. Каримов Р.Р. К вопросу формирования международно-правового механизма сотрудничества государств в борьбе с терроризмом // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 60 – 63.
 13. Международное право: Учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. С. 33
 14. Нигматуллин Р.В. Сотрудничество государств в обеспечении безопасности населения. Уфа, 2004. С. 92.
 15. Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О Федеральной службе безопасности» (постатейный). М.: Деловой двор, 2011. С. 14.

References (transliteration):

1. Batyr' V.A. Mezhdunarodnoe gumanitarnoe pravo: uchebnik dlya vuzov. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yustitsinform, 2011. S. 37.
2. Gracheva S.N. Teoretiko-pravovye osnovy deyatelnosti pogranych organov po obespecheniyu ekonomicheskikh interesov gosudarstva na putyakh mezhdunarodogo soobshcheniya i napravleniya ikh razvitiya : dis. ... kand. yurid. nauk / S.N. Grachev. – M. : MPI FSB Rossii, 2012.
3. Karimov R.R. K voprosu formirovaniya mezhdunarodno-pravovogo mekhanizma sotrudnichestva gosudarstv v bor'be s terrorizmom // Rossiyskaya yustitsiya. 2012. № 2. S. 60 – 63.
4. Mezhdunarodnoe pravo: Ucheb. 3-e izd., pererab. i dop. M.: TK Velbi, Prospekt, 2008. S. 33
5. Nigmatullin R.V. Sotrudnichestvo gosudarstv v obespechenii bezopasnosti naseleniya. Ufa, 2004. S. 92.
6. Petrov M.I. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O Federal'noy sluzhbe bezopasnosti» (postateynny). M.: Delovoy dvor, 2011. S. 14.