

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ КАК СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.В. Ирошников,

заведующий кафедрой правового обеспечения национальной безопасности
Института права и национальной безопасности Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент

В статье определена правовая природа специальной военной операции как средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также выработано ее понятие. Отмечается необходимость разработки правового режима специальной военной операции.

В современном мире можно наблюдать следующую тенденцию: война как таковая с ее официальным объявлением и устоявшимся международно-правовым статусом уходит на второй план, уступая место различным спецоперациям как средствам решения военных конфликтов, противодействия терроризму, защиты национальных интересов тех или иных стран.

В феврале 2022 г. Российская Федерация начала специальную военную операцию в целях обеспечения национальной безопасности. Несмотря на упоминание в действующем российском законодательстве специальной военной операции, как и регулирование отдельных аспектов ее проведения (в том числе аспектов социальной помощи участникам и ветеранам и т. п.), само понятие в законодательстве и документах стратегического планирования не раскрывается. При этом В.М. Корякин еще в 2022 г. отмечал необходимость дать официальное определение понятия «специальная военная операция»¹.

¹ Корякин В.М. Правовое обеспечение специальной военной операции // Право в Вооруженных Силах. 2022. № 7. С. 44.

В Федеральном законе «О ветеранах» фигурирует специальная военная операция на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г.

Говоря о цели специальной военной операции, следует отметить, что в обращении Президента Российской Федерации от 24 февраля 2022 г. о начале специальной военной операции красной нитью проходит тезис о необходимости обеспечения безопасности России². В различных материалах Министерства иностранных дел Российской Федерации целью специальной военной операции по защите Донбасса, денацификации и демилитаризации Украины признается «обеспечение национальной безопасности России»³.

² Обращение Президента Российской Федерации 24 февраля 2022 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 14.10.2024).

³ О брифинге специального представителя Президента Российской Федерации по Ближнему Востоку и странам Африки, заместителя Министра иностранных дел Российской Фе-

Для уяснения правовой природы специальной военной операции, имеющей в своем названии прилагательное «военной», представляется необходимым, прежде всего, разграничить понятия «оборона» и «безопасность» и установить их соотношение.

В Конституции Российской Федерации (п. «м» ст. 71) употребляется словосочетание «оборона и безопасность» через союз «и», который соединяет однородные члены предложения. С лингвистической и логической точек зрения такое упоминание свидетельствует о том, что оборона не входит в сферу безопасности, как сфера безопасности в оборону. Это послужило формированию в России двух сфер законодательства – законодательство об обороне, основным законом которого является Федеральный закон «Об обороне»⁴, и законодательство о безопасности, включая Федеральный закон «О безопасности»⁵.

В соответствии с таким подходом действующий классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации, относит к отдельным сферам «оборону» и «безопасность и охрану правопорядка»⁶.

Таким образом, мы видим, что оборона и безопасность не тождественны и одно не является частью другого. Данные сферы пересекаются в том случае, когда вооруженные силы применяются для обеспечения безопасности. Так, например, российское антитеррористическое законодательство

допускает использование Вооруженных Сил для борьбы с терроризмом.

Что касается вопросов соотношения обороны и безопасности, то нельзя не упомянуть имеющий место подход, согласно которому в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2015 г. (которая в настоящее время утратила силу в связи с принятием обновленного документа в 2021 г.) было установлено, что «национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации»⁷. Представляется, что такой подход не совсем корректен, он неоправданно расширяет объем понятия национальной безопасности. Размышляя в общефилософском контексте, может быть, и допустимо утверждать, что безопасность включает в себя оборону, но с практической точки зрения это два разных направления государственного управления, правового регулирования, организационного обеспечения, и поэтому такое расширение вряд ли оправдано.

Национальная безопасность – сложное и многогранное понятие, включающее в себя целый ряд различных видов безопасности (государственная, общественная, экономическая, информационная и др.), в том числе военную безопасность. Поэтому следующий шаг на пути к пониманию правовой природы специальной военной операции – рассмотреть соотношение обороны и военной безопасности.

Федеральный закон «Об обороне» закрепляет следующее понятие обороны: «система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных

дереации М.Л. Богданова для послов африканских государств, аккредитованных в Москве. 22 марта 2022 года // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: https://mid.ru/foreign_policy/news/1805750/ (дата обращения: 14.10.2024).

⁴ Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в редакции от 26 февраля 2024 г.).

⁵ Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в редакции от 10 июля 2023 г.) «О безопасности».

⁶ Указ Президента Российской Федерации «О классификаторе правовых актов» от 15 марта 2000 г. № 511 (в редакции от 28 июня 2005 г.).

⁷ Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 (утратил силу).

мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории».

Военная доктрина Российской Федерации определяет военную безопасность Российской Федерации как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять»⁸.

Представляется, что данные понятия можно соотнести следующим образом. Оборона – это непосредственно вооруженная защита Российской Федерации или подготовка к ней, а военная безопасность – состояние защищенности от угроз военного характера. Таким образом, военная безопасность характеризуется большей превентивностью, нежели оборона. Иными словами, к обороне государство прибегает в случае, если угроза уже реализована, в то время как военная безопасность характеризует состояние защищенности от угроз. В этой связи можно сделать вывод, что неэффективное обеспечение военной безопасности может привести к необходимости обороны страны. Следует отметить, что в научной литературе существует подход, согласно которому основанием самообороны признается угроза потенциально неизбежного вооруженного нападения, если отсутствует другой способ его сдерживания (расширенное толкование права на самооборону)⁹, однако он принципиально не

меняет соотношение обороны и военной безопасности.

Относительно места военной безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации можно резюмировать, что военная безопасность находится на стыке национальной безопасности и обороны, это некая пограничная сфера.

В целях проведения всестороннего исследования необходимо разграничить также понятия «военная безопасность» и «государственная безопасность». В данном случае имеется некоторая общность объектов государственной и военной безопасности (суверенитет, территориальная целостность), в то время как военная безопасность отличается от государственной по основным субъектам обеспечения (в случае с государственной безопасностью это, прежде всего, органы федеральной службы безопасности, в случае с военной – вооруженные силы), по характеру и источникам угроз (для государственной безопасности характерны, прежде всего, «гражданские» угрозы, как внутренние, так и внешние, а для военной – исключительно военные угрозы). Таким образом, в случае с государственной и военной безопасностью объекты защиты частично совпадают, однако по другим критериям данные виды безопасности можно разграничить весьма отчетливо.

Последовательно разграничив понятия обороны, безопасности, военной безопасности и государственной безопасности, можно прийти к следующему научному выводу.

Представляется, что правовая природа специальной военной операции лежит скорее не в плоскости законодательства об обороне, а в плоскости законодательства о безопасности, поскольку специальная военная операция – это превентивная мера,

⁸ Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976).

⁹ См. подробнее: *Кудашкин А.В., Мельник Н.Н.* Правовые основания проведения специальной военной операции // Пра-

во в Вооруженных Силах. 2022. № 7. С. 24 – 32.

направленная на обеспечение военной безопасности Российской Федерации. То, что цель специальной военной операции – обеспечение военной безопасности, отмечают и другие исследователи¹⁰.

Однако сводить специальную военную операцию лишь к обеспечению военной безопасности Российской Федерации было бы неправильным, поскольку эта операция включает в себя не только военный аспект.

Следует согласиться с А.В. Кудашкиным в том, что вооруженная борьба постепенно сужает долю своего участия в достижении конечной цели войны¹¹. Так, в ходе проведения специальной военной операции, помимо военного аспекта, обеспечивается противодействие терроризму и диверсионной деятельности (путем пресечения террористических актов и диверсий, подготовленных украинскими властями¹²), осуществляется обеспечение информационной безопасности (в условиях гибридной войны и соответствующих угроз государственному суверенитету в информационной сфере), экономической безопасности (в ходе ареста доходов от российских активов за рубежом, западных санкций и иных мер), энергетической безопасности (в контексте подрыва российского газопровода «Северный поток – 2») и других аспектов.

В связи с изложенным выше представляется, что целью специальной военной

операции является обеспечение не военной безопасности, а национальной безопасности Российской Федерации в целом.

В соответствии с данным выводом правовой основой специальной военной операции можно считать нормы Конституции Российской Федерации и законодательства о безопасности.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности (ч. 2.1 ст. 67) и предоставляет Президенту Российской Федерации полномочия принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80).

Конституцией Российской Федерации предусмотрено также право использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, причем конституционные нормы не устанавливают цели такого использования (т. е. не только в целях обороны страны). В качестве иллюстративного примера можно привести постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности» от 7 июля 2006 г. № 219-СФ, которым верхняя палата дала разрешение Президенту Российской Федерации на использование формирований Вооруженных Сил и подразделений специального назначения за пределами территории страны в целях пресечения международной террористической деятельности против Российской Федерации. При этом данное постановление действует «на

¹⁰ См., напр.: *Кудашкин А.В.* Специальная военная операция – современный пример правовой институционализации // *Право в Вооруженных Силах.* 2022. № 12. С. 48 – 50; *Некрасов А.А.* Правовые основы участия пограничных органов в обеспечении военной безопасности Российской Федерации в регионе проведения специальной военной операции // *Воен. право: электрон. науч. изд.* 2024. Вып. № 6. С. 8.

¹¹ *Кудашкин А.В.* Военные конфликты: понятие, виды и их правовые признаки // *Право в Вооруженных Силах.* 2024. № 2. С. 7.

¹² См. подробнее: *Яковец Е.Н.* О некоторых мерах, связанных с противодействием диверсионно-террористическим угрозам в условиях проведения специальной военной операции с целью демилитаризации и денацификации Украины // *Воен. право: электрон. науч. изд.* 2024. Вып. № 3. С. 35 – 42.

период решения задач устранения угрозы осуществления за пределами территории Российской Федерации террористических актов против Российской Федерации», что, исходя из перманентно существующих террористических угроз, можно толковать как бессрочное действие документа.

Федеральный закон «О безопасности» к основным целям международного сотрудничества относит 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.

Вместе с тем, объем полномочий Президента Российской Федерации в сфере национальной безопасности, установленный в ст. 8 Федерального закона «О безопасности», представляется не совсем полным. Следует позитивно оценить введенный в 2023 г. подп. «в» п. 6 данной статьи о мерах по защите Российской Федерации и ее граждан в случае принятия иностранными или международными (межгосударственными) органами (организациями) решений или осуществления ими действий, противоречащих интересам Российской Федерации или основам публичного правопорядка Российской Федерации. Данная норма закона так или иначе касается защиты суверенитета и территориальной целостности страны, однако суть нормы в ответных действиях России, но не превентивных.

Представляется целесообразным в развитие конституционных положений дополнить ст. 8 Федерального закона «О безопасности» полномочием Президента Российской Федерации по принятию мер по охране суверенитета Российской Феде-

рации, ее независимости, государственной и территориальной целостности для более точного соответствия данного Закона Конституции Российской Федерации.

Что касается соотношения специальной военной операции с иными видами спецопераций, то здесь за основу можно взять Федеральный закон «О ветеранах», который разграничивает следующие специальные операции, проводимые Российской Федерацией за пределами территории страны.

1. Выполнение задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Южная Осетия и Республики Абхазия: с 8 по 22 августа 2008 г. В данном случае задачи и ситуация в целом схожи со специальной военной операцией, поскольку на территориях Донецкой и Луганской народных республик на момент ее начала проживало немало граждан Российской Федерации. Однако цель специальной военной операции (обеспечение национальной безопасности Российской Федерации) отличается от цели защиты граждан России в 2008 г.

2. Выполнение специальных задач на территории Сирийской Арабской Республики: с 30 сентября 2015 г. В данном случае, как известно, выполнение специальных задач осуществлялось, кроме сил сирийской оппозиции, также в отношении террористической организации, поэтому не употребляется прилагательное «военной», т. е. не было военной угрозы, не предполагалось военного конфликта с применением военной силы обеими сторонами. С террористами не может быть военного конфликта по определению, поскольку они не являются законными вооруженными формированиями (в этой связи абсолютно оправдано разграничение понятий «военный конфликт»

и «вооруженный конфликт» в Военной доктрине Российской Федерации).

3. Выполнение задач в ходе специальной военной операции. Таким образом, мы видим абсолютно новую форму специальной операции, которая отличается и от операций в Сирийской Арабской Республике, и от других операций.

Исходя из изложенного в целях официального закрепления правового статуса специальной военной операции предлагается закрепить в Военной доктрине Российской Федерации следующее понятие: *специальная военная операция – выполнение Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и правоохранительными органами боевых и связанных с ними иных задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.*

Представляется, что такое определение позволит повысить эффективность правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе вопросов отнесения отдельных категорий лиц к участникам специальной военной операции, вопросов

социальной помощи ветеранам и т. п. На основе данного понятия необходимо разработать соответствующий правовой режим специальной военной операции.

Думается, что не следует сводить специальную военную операцию только к Украине, а необходимо разработать универсальный правовой режим ее применения (наподобие правового режима контртеррористической операции). Важно понимать, что, принимая во внимание существующие угрозы, исходящие от коллективного Запада и НАТО, которые продолжают вести активную целенаправленную деятельность по дестабилизации общественно-политической обстановки на пространстве стран бывшего СССР (в том числе путем финансирования антироссийских НКО), примером чего могут быть события (помимо Украины) в Грузии в 2008 г., в Беларуси в 2020 г., Казахстане в 2022 г., в Армении в 2024 г., правовой режим специальной военной операции при наличии неблагоприятных сценариев может еще быть использован для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Установлены особенности прохождения службы по мобилизации гражданами РФ, ранее проходившими службу в войсках Росгвардии на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий полиции

Определены в числе прочего порядок направления на службу, назначения на должности, а также основания увольнения со службы сотрудников, проходящих службу по мобилизации.

Настоящий указ вступает в силу со дня его официального опубликования.

Источник: Указ Президента РФ от 18.11.2024 № 987 «Об особенностях поступления на службу граждан Российской Федерации, направленных по мобилизации в войска национальной гвардии Российской Федерации для прохождения службы на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий полиции, прохождения ими службы и увольнения со службы»