

УДК 343.34
ББК 67.408.13

А.В. Павлинов,
доктор юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАНАМИ РОССИИ

Автором анализируются тенденции запаздывания выверенных законодательных мер регулирования вовлечения населения в борьбу с экстремистской деятельностью и терроризмом, предлагаются варианты социальной защиты ополченцев, обеспечивавших общественную и государственную безопасность РФ.

Ключевые слова: постановление Конституционного Суда РФ; ополченцы; ветераны боевых действий; незаконные вооруженные формирования; государственная и общественная безопасность.

A.V. Pavlinov,
Doctor of Law, Ass. Professor
Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs

ISSUE OF PROTECTING PUBLIC AND NATIONAL SECURITY BY CITIZENS OF RUSSIA

The author analyzes the tendencies of delay in proven legislative measures that regulate the involvement of population in fighting extremist activities and terrorism; he offers some variants of social protection for citizen soldiers that ensured public and national security of the Russian Federation.

Key words: decree of the Constitutional Court of the Russian Federation; citizen soldiers; veterans of military operations; illegal armed units; national and public security.

В сентябре 1999 г. жители приграничных дагестанских сел в составе отрядов самообороны наряду с военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов отразили агрессию вооруженных формирований ваххабитов, пытавшихся отторгнуть часть территории России. Тем не менее, ветеранами боевых действий они до последнего времени не признаны.

15 ноября 2011 г. Конституционный Суд РФ провозгласил Постановление по делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» [3], которыми определен круг лиц, составляющих категорию ветеранов боевых действий. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Казбековского районного суда Республики Дагестан. 29 человек, обратившиеся в него, настаивали на признании их участниками боевых действий, имевших место в Казбековском районе Дагестана в селах Калининаул и Ленинаул в сентябре 1999 г. Материалы, направленные в Конституционный Суд, свидетельствовали, что наряду с военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов они принимали участие в контртер-

рористических операциях в составе отрядов самообороны как ополченцы*.

1. История процессов легитимизации участия населения в обеспечении государственной и общественной безопасности в Северо-Кавказском регионе РФ в конце последнего десятилетия XX в. Со второй половины 90-х гг. прошлого столетия стало ясно, что традиционные меры борьбы с преступностью, принимаемые как на федеральном, так и на местных уровнях, операции военно-полицейского характера на Северном Кавказе должного эффекта не дали, поэтому возникла необходимость искать новые подходы в противостоянии сепаратизму, в том числе процессам отделения Дагестана и превращения его во второй после Чечни криминальный анклав.

Учет местных особенностей, опора на национальные кадры – тот путь, который, как считали и в МВД России, должен был вывести страну на дорогу мира и спокойствия на Кав-

* Автор по просьбе судей Конституционного Суда РФ и на основании ст. 49, 50 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», представлявший в КС РФ свое заключение, считает возможным поделиться с читателями своими соображениями по существу вопроса.

казе. Не случайно было принято решение о прикрытии дагестанского участка административной границы с Чечней преимущественно силами местной милиции. Были укреплены МВД, УВД соответствующих субъектов Российской Федерации, которым только в 1997 г. было дополнительно выделено 2432 единицы, в том числе 2 тыс. единиц для Республики Дагестан*.

Внедрение передовых технологий, по мнению МВД России, предполагало использование возможностей привлечения к охране правопорядка населения и опору на потенциал народных обычаев и традиций.

Со стороны зам. председателя Правительства РФ, министра внутренних дел уже осенью 1997 г. высказывалась готовность отработать перспективы формирования казачьих и национальных муниципальных органов охраны общественного порядка. При чем инициатива в этом вопросе, по представлению Министерства внутренних дел, должна была исходить снизу. Ни о какой самостоятельности, вооружении подобных организаций речь не шла, но с одним условием: если этого не потребует необходимость отражения вооруженной агрессии**.

Наметившаяся тенденция в штабных подразделениях силовых правоохранительных структур, у руководства МВД России по пересмотру подходов в разрешении ситуаций подобных чеченской 1994–1996 гг., нашла отражение летом – осенью 1999 г. как у руководства страны в лице и.о. премьер-министра, и. о. министра по делам национальностей, и. о. Генерального прокурора, так и у представителей региональной власти***.

И. о. премьера В.В. Путин отмечал, что в Дагестане, по существу, идут боевые дейс-

ствия с наемниками и «полевыми командирами», которые разбиты на небольшие группы, что вызывает необходимость применения соответствующей тактики. В рамках таковой не случайно был сделан упор на местное население.

Созданные во многих населенных пунктах на основании Постановления Госсовета Республики Дагестан от 9 августа 1999 г. № 138 «О ситуации в Республике Дагестан в связи с вторжением на территорию Республики незаконных вооруженных формирований и мерах по обеспечению безопасности Республики Дагестан» и Положения об отрядах самообороны Республики Дагестан, утвержденного Указом Госсовета Республики Дагестан от 18 августа 1999 г. № 231, отряды самообороны остановили продвижение бандитов в глубь республики. И интернациональные отряды, и отряды самообороны не были отданы на откуп отдельным лидерам. Как правило, их члены назначались главами администраций муниципальных образований (что соответствовало предписаниям вышеперечисленных региональных нормативных актов), и они находились в ведении военных комиссариатов и подчинялись объединенному военному командованию. Госсовет Дагестана разрешил ношение оружия, которое должно было быть зарегистрировано в МВД республики.

В результате вооруженных столкновений Федеральных войск в августе 1999 г. с формированиями ваххабитов, проникшими с территории Чечни в Дагестан, в ряды ополченцев по всей республике вступило, по некоторым оценкам, около 3 тыс. человек [4].

Дагестанцы – граждане России на рубеже веков продемонстрировали не только свою сплоченность, но и абсолютное понимание сложившейся критической ситуации в стране, нашли спасительный выход, но не на основе правовых предписаний, а внутренних патриотических велений, высокого уровня гражданской, личной ответственности.

2. *Правовая оценка деятельности органов государственной власти Республики Дагестан и отрядов самообороны в 1999 г.* Принятие решений Госсоветом Республики Дагестан о создании отрядов самообороны также формально могло бы быть рассмотрено через призму ч. 4 ст. 3 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. В них указывается на недопустимость действий, направленных на захват власти, выра-

* Данные о кадровых решениях взяты из материала к заключительному слову министра внутренних дел Российской Федерации на заседании Оперативного штаба МВД России (г. Ставрополь, 3 июня 1998 г.).

** Авторский анализ основан на материалах к вступительному слову зам. председателя Правительства Российской Федерации, министра внутренних дел на совещании руководителей субъектов Российской Федерации, правоохранительных органов, министерств и ведомств Северо-Кавказского региона по усилению борьбы с преступностью (г. Пятигорск, 1–3 сентября 1997 г.).

*** Об этом свидетельствует и контент-анализ федеральной прессы того времени. Например, приводятся высказывания В. Путина: «Комплекс мер по наведению порядка и дисциплины в Дагестане одобрен Президентом России и будет последовательно претворяться в жизнь» [5]; Р.Абдулатипова: «Мне дорог мой дом – мой Дагестан в моей России» [7]; Председателя Народного собрания Дагестана Муху Алиева: «Дагестан никогда не выйдет из состава России» [6].

жающихся в присвоении дополнительных полномочий носителями власти путем принятия соответствующих правовых актов, а механизм ответственности за них установлен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. Вместе с тем в ч. 2 ст. 3.1 данного закона предусматривается ответственность лишь «в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших... угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации...».

Принятый позднее рассматриваемых событий 6 октября 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации...» позволял (не препятствовал) функционировать отрядам самообороны для отражения агрессии, защиты суверенитета, территориальной целостности, конституционного строя РФ в условиях экстраординарной ситуации под эгидой органов государственной власти РД, основываясь на таких принципах, как «государственная и территориальная целостность РФ; распространение суверенитета РФ на всю ее территорию; верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ» (пп. «а», «б», «в» ст. 1).

Конечно, при существующем единстве системы государственной власти нельзя не учитывать необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5 Конституции), но вместе с тем нельзя упускать из виду, что вся Российская Федерация, состоящая из республик, краев, областей (ч. 1 ст. 5), обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4), тем более в условиях агрессии со стороны внешних сил.

Практика показала, что организационно-структурная форма ополчения в Дагестане не только носила разное наименование, его функциональное предназначение было различным, процесс его вооружения также шел отдельными путями (по линии военкоматов, органов местного самоуправления, самостоя-

тельно, в том числе путем укомплектования в ходе боевых действий).

Выполняли схожие функциональные действия (рытье окопов, строительство укрепрайонов, несение дежурства и др.), имели такие же внешние атрибуты (боевую выправку, вооружение) и некоторые местные жители Ботлихского района РД, объединившиеся на почве так называемого ваххабизма. Позднее и судебная практика установила факты нахождения в рядах экстремистов, воевавших против федеральных сил и дагестанских ополченцев, ваххабитов Кадарской зоны.

В то же время необходимо отметить, что организаторы и участники данных незаконных вооруженных формирований, в отличие от представителей народного ополчения, имели своей целью свержение существующей законной власти, установление иной формы правления на захваченных территориях Ботлихского и Цумадинского районов Республики Дагестан в 1999 г., отторжение их от России.

Формально действия лиц, входивших в состав ополчения, отрядов самообороны, также подпадали под признаки ст. 208 УК РФ. Ведь мотивы и цели, с которыми создается вооруженное формирование, не предусмотренное федеральным законом, в уголовно-правовой норме не отражены, соответственно, они не являются конститутивными признаками данного преступления. Фактически же создание и функционирование таких вооруженных частей и отрядов в отсутствии надлежащей правовой базы происходило в условиях крайней необходимости, в том числе и обороны. В криминализации данного вида действий, если они продиктованы сугубо непроступными целями, видна опасность необоснованного привлечения к ответственности граждан за создание объединений, отрядов, других вооруженных групп, имеющих целью защиту от преступных посягательств, охрану общественного порядка, обеспечение общественной и государственной безопасности. Судебная практика, впервые в отечественной истории в 1997 г. рассматривавшая уголовное дело по ст. 77-2 УК РСФСР (аналог ст. 208 УК РФ) в отношении представителей казачества, создавших на границе с Чечней вооруженный отряд, также встала на вышеизложенную позицию.

Решение данного вопроса происходило не только путем регулирования правоприме-

нительной практики или принятием политических решений, не облаченных в форму закона.

3. *Запаздывание законодательного регулирования мер вовлечения населения в борьбу с экстремистской деятельностью и терроризмом.* Отечественное законодательство наибольшую опасность видело и видит в функционировании вооруженных формирований, которые создаются с определенными криминальными целями, и направляет правоохранительные органы на борьбу с ними*.

Необходимость возврата к оправдавшим себя формам профилактики преступности с опорой на общественность бесспорна. Однако при этом необходимо исходить из аксиомы, что вопросы обеспечения обороны и безопасности, в том числе и в регионах с острой социальной, межэтнической религиозной напряженностью путем создания там негосударственных вооруженных формирований, могут быть положительно разрешены только в рамках Конституции РФ (п. «м» ст. 71) и только на уровне федерального законодательства.

Шаги в этом направлении уже предприняты.

Статья 4 ныне действующего Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определяет, что граждане и общественные объединения наряду с иными субъектами участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Согласно ч. 2 и ч. 3 ст. 15 ФЗ «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ для проведения контртеррористической операции по решению руководителя контртеррористической операции создается группировка сил и средств. В состав группировки сил и средств могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения федеральных органов ис-

полнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел... а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 20 к категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите, относит лиц, содействующих на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий.

Положениям ФЗ № 35-ФЗ вторят положения Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 5 октября 2009 г., в п. «д» ст. 26 предписывающие «определять адекватные угрозам террористических актов меры стимулирования и социальной защиты лиц, участвующих в мероприятиях по противодействию терроризму».

Субъектами противодействия терроризму, указывается в ст. 7 Концепции, являются... также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий. Более того, что очень важно для рассматриваемой ситуации с созданием отрядов самообороны на основании нормотворчества республиканских властей, ст. 29 Концепции устанавливает возможность принятия участия всех уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления в правовом обеспечении противодействия терроризму.

В недавнем Указе Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» руководителям субъектов РФ предписывается образовывать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах РФ. Одной из основных задач координационных совещаний является организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества... по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации.

* Авторское исследование тринадцатилетней давности, как и текущий анализ нормативной базы, привел к выводу о целесообразности ограничения уголовной наказуемости деяния через включение в диспозицию ч. 1 ст. 208 УК РФ конститутивного признака состава — цели создания незаконного вооруженного формирования. Конкретная формулировка такой цели должна быть адекватна положениям, заложенным в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», Положении о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, учитывать складывающуюся правоприменительную практику.

Фактически события 1994–1996 гг. в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации явились попыткой объединенной группировки федеральных вооруженных сил погасить вооруженный мятеж в Чечне. Главной правовой основой действий армии по «восстановлению конституционного строя и разоружению незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики» в отсутствие чрезвычайных правовых средств явились институты необходимой обороны и крайней необходимости уголовного права. *Право на индивидуальную или коллективную самооборону*, осуществление мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности, прямо вытекает и из ст. 51 Устава ООН. Ее рассматривают как адекватную правовую основу для применения силы в порядке самообороны в условиях существования такой угрозы миру и безопасности как международный терроризм.

С явным опозданием происходит и становление правовой базы, закрепляющей возможность участия граждан страны в обеспечении общественной и государственной безопасности, установления правовых и социальных гарантий за действия по защите конституционного строя РФ.

Только Концепция внешней политики Российской Федерации (утвержденная 12 июля 2008 г. № Пр-1440) констатировала: РФ рассматривает как важнейшую национальную и внешнеполитическую задачу борьбу с международным терроризмом и *необходимость при этом добиваться обеспечения права каждого человека на защиту от терроризма и террористических актов* [8].

Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ к субъектам, осуществляющим борьбу с терроризмом, относил лишь федеральные министерства и ведомства (ст. 7). Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должны были только оказывать содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом (ч. 1 ст. 9), а долг граждан состоял в сообщении правоохранительным органам о ставших известными им сведениях о террористической деятельности (ч. 2 ст. 9).

Опыт операций на Северном Кавказе (1994–1999 гг.) показал, что в зоне действий войск необходимо было изменять админис-

тративно-правовой режим, вводить чрезвычайное или военное положение либо иной режим в соответствии с законодательством РФ. Потенциал ФЗ «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. с использованием режима контртеррористической операции, с образованием Объединенной группировки войск для ее проведения на территории Северо-Кавказского региона был приведен в действие лишь после принятия Указа Президента РФ от 23 сентября 1999 г. № 1255с «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации». Соответствующие адекватные законы, регламентирующие чрезвычайное и военное положение, были приняты позднее, в середине 2001 – начале 2002 г.

Лишь в современных российских условиях появилась возможность выбора конкретных мер по противодействию терроризму в зависимости от уровня выявленных террористических угроз, для устранения которых вводятся соответствующие правовые режимы, включающие в себя административно-режимные, оперативно-разыскные и иные мероприятия, реализуемые оперативными штабами в субъектах Российской Федерации во взаимодействии с антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации и подразделениями федеральных органов исполнительной власти (ст. 22 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации), чего раньше в конце 90-х попросту не было*.

* К сожалению, в российском законодательстве в прежние годы отсутствовали и ныне отсутствуют соответствующие правовые механизмы: 1) на основании действующего законодательства военное положение может быть введено лишь при угрозе либо агрессии России извне; 2) нигде не было указано и не указано до настоящего времени, что Правительство РФ и Президент РФ несут ответственность за несвоевременное введение режимов чрезвычайного или военного положений, контртеррористической операции или вообще за их невведение. В ст. 27 «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны» ФЗ «Об обороне» ни санкции, ни разновидность ответственности, которую несут должностные лица органов государственной власти РФ, виновные в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующие выполнению задач обороны, не указаны; отсутствуют ссылки на нормы других отраслей права, устанавливающие ответственность за бездействие. Например, за необъявление общей или частичной мобилизации, за невведение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения (согласно подп. 4 п. 2 ст. 4 ФЗ «Об обороне»), за неиздание указов о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (согласно подп. 18 п. 2 ст. 4 ФЗ «Об обороне»).

4. *Опыт зарубежных стран по привлечению общественных структур к борьбе с экстремистской деятельностью.* Для отражения угроз насильственного изменения конституционного строя и нарушения территориальной целостности конституциями зарубежных стран закреплён не только институт использования Вооружённых сил. События в других странах показывают: наиболее эффективный отпор террористы получают там, где сталкиваются не только с мощью государства, но и с организованной, сплочённой силой гражданского общества.

Несмотря на то, что во многих Конституциях стран мира наличествуют запреты на создание и функционирование организаций военизированного характера [1, с. 206, 290], а в ряде случаев в основных законах государств есть и более детализированное указание на запрет деятельности вооружённых объединений, создаваемых с определёнными целями (политические цели; цели направленные против конституционного строя) [1, с. 71, 130, 402], также ценность и несомненный интерес вызывает опыт зарубежных стран в положительном решении проблемы подключения гражданского населения к обороне и обеспечению государственной безопасности.

Статья 55 Конституции КНР указывает, что воинская служба и участие в народном ополчении в соответствии с законом являются почётной обязанностью граждан Китайской Народной Республики. В ст. 120 подчеркивается, что в случае необходимости органы самоуправления в районах национальной автономии могут в рамках государственной системы военного строительства формировать с санкции Государственного совета отряды общественной безопасности для охраны общественного порядка в районах национальной автономии [1, с. 415, 428].

Статья 144 Конституции Федеративной Республики Бразилии указывает, что общественная безопасность реализуется в результате деятельности гражданской полиции. Подразделения последней, согласно §4 данной статьи, под руководством профессиональных полицейских в должности делегатов осуществляют, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции Союза, функции уголовной полиции [1, с. 357].

Конгресс США имеет право предусматривать меры по призыву милиции для обес-

печения исполнения законов Союза, подавлению мятежей и отражению вторжений; предусматривается организация, вооружение и обучение милиции и руководство той ее частью, которая может быть использована на службе Соединённых Штатов, сохраняя за государством право назначения должностных лиц и организации подготовки милиции в соответствии с требованиями, предписанными Конгрессом (ст. I разд. 8 Конституции Соединённых Штатов Америки). В свою очередь, поправка II к Конституции США гласит: «поскольку хорошо организованная милиция необходима для безопасности свободного государства, право народа хранить и носить оружие не должно нарушаться» [1, с. 250]. Президент США является главнокомандующим армией и флотом Соединённых Штатов и милицией отдельных штатов, когда она призывается на действительную службу Соединённых Штатов (ст. II разд. 2). Раздел 7 Конституции штата Калифорния устанавливает, что губернатор является главнокомандующим силами милиции на основании закона. Губернатор вправе задействовать их для исполнения законов [1, с. 243, 246, 276].

Более того, Конституция США (поправка XIV, разд. 4) прямо предусматривает, что «правомерность государственного долга, Соединённых Штатов, санкционированного законом, включая долги, сделанные для выплат пенсий и наград за службу при подавлении мятежа или восстания, не ставится под сомнение» [1, с. 253].

Опыт конституционного права стран с иной формой государственного устройства – конфедерации – представляется полезным. Несмотря на то, что в Швейцарии создание армии находится в ведении Конфедерации, «кантоны могут привлечь свои воинские формирования к поддержанию общественного порядка на их территории, в том случае, если средства, которыми располагают гражданские власти, являются недостаточными к устранению серьёзной угрозы, нависшей над внутренней безопасностью страны» (ст. 58 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации). Сама же Конфедерация устанавливает законы об участии гражданской обороны в случае вооружённого конфликта, катастрофы и чрезвычайного положения и имеет право объявить служ-

бу гражданской обороны обязательной для мужчин. Более того, Конфедерация устанавливает и законы: о предоставлении справедливой компенсации за потерю доходов за время службы в рядах гражданской обороны; о помощи со стороны Конфедерации лицам, утратившим здоровье при выполнении обязанностей по службе в рядах гражданской обороны, как для самих себя, так и для близких родственников. Последние имеют право на аналогичную помощь и в случае гибели лиц, при выполнении обязанностей по службе в рядах гражданской обороны (ст. 61 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации).

5. *О возможных вариантах социальной защиты данной категории граждан, обеспечивавших общественную и государственную безопасность РФ.* В нормативно-правовых актах РФ, закрепляющих меры социальной защиты участников борьбы с терроризмом, государство определило круг таковых. Ни в Постановлении Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих...», ни в Постановлении Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим... и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти... обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона...» дагестанским ополченцам места не нашлось.

Действующий ФЗ РФ «О ветеранах» от 12 января 1995 г. №5-ФЗ в своих нормах о категориях ветеранов указывает группу ветеранов, во многом аналогичную и соотносимую с дагестанскими ополченцами, вставшими летом-осенью 1999 г. на защиту своей страны.

Согласно подп. «е» п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О ветеранах» к ветеранам Великой Отечественной войны, а именно к участникам Великой Отечественной войны, относятся: военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, бойцы и командный состав истребительных батальонов, взводов и отрядов защиты народа... принимавшие участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях

Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии в период с 1 января 1944 года по 31 декабря 1951 года.

В 40–50-х гг. прошлого столетия криминальная деятельность формирований бендеровцев на Украине, айцзаргов в Литве, эстонских охранных батальонов как на оккупированных, так и на освобожденных территориях Прибалтики, Западной Украины и Белоруссии часто приобретала антигосударственную, националистическую окраску.

Для борьбы с национал-экстремистами в СССР (в конце 1945 – начале 1946 г.) наиболее характерными также были чекистско-войсковые операции органов безопасности по очистке тылов действующей армии, которые нередко перерастали в ожесточенные бои с хорошо вооруженными и многочисленными отрядами сепаратистов. Позднее государство возложило основную задачу борьбы с незаконными вооруженными формированиями на органы безопасности, которые опирались на помощь милиции, внутренних войск, переданных в состав Министерства госбезопасности в целях улучшения координации действий, а также на помощь так называемых «истребительных отрядов». Последние формировались из числа местного партийно-советского актива и возглавлялись подготовленными оперативными работниками или офицерами запаса Вооруженных сил. Бойцы истребительных отрядов участвовали в операциях по поимке и ликвидации бандитов [2].

В силу очевидной схожести мы предложили в ст. 3 ФЗ к ветеранам боевых действий отнести участников отрядов самообороны, ополченцев, принимавших участие в боевых действиях по борьбе с незаконными вооруженными формированиями в августе–сентябре 1999 г. в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации.

Статья 2 ФЗ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ к ветеранам ВОВ относит не только тех, кто принимал участие в боевых действиях, проходил военную службу, занимал штатные должности или проработал в тылу определенное время, но и тех, кто награжден орденами и медалями СССР за службу и самоотверженный труд. Статья 3 данного закона к ветеранам боевых действий относит не только военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и УИС, принимавших непосредственное участие в боевых дейс-

ствиях, но и лиц гражданского персонала, обслуживающих воинские части и обеспечивающих боевые действия и награжденных государственными наградами либо получивших в связи с этим ранения, контузии или увечья.

Дагестанские ополченцы неоднократно принимали непосредственное участие в активных боевых действиях против чеченских террористов, в ходе которых некоторые были ранены и убиты. Многие также награждены правительственными наградами. Все они не являлись кадровыми военнослужащими или сотрудниками правоохранительных структур (хотя и к гражданскому населению, исходя из норм международного права, они не

относятся), но наряду с ними рисковали жизнью, выполняли функции по обеспечению обороны и безопасности РФ.

В связи с отмеченным, ст. 3 ФЗ РФ «О ветеранах» должна подлежать изменению (на это указал и Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 ноября 2011 г. № 24-П). В новой редакции участников дагестанского ополчения, отражавших агрессию незаконных вооруженных формирований летом-осенью 1999 г., следует отнести именно к непосредственным участникам боевых действий, не прибегая к дифференцированному подходу с выделением в отдельную категорию «обеспечивавших, содействовавших боевым действиям».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В.Н.Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2008. – С. 71, 130, 206, 243, 246, 250, 253, 276, 290, 357, 402, 415, 428.
2. Олейник А. Терроризм с позиций вооруженного подполья. – URL : http://www.rau.ru/observer/№12_2003/12_06.htm.
3. По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан : постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2011 г. № 24-П // Рос. газ. – 2011. – 7 дек.
4. Решительно, но осторожно // Независимая газ. – 1999. – 25 авг.
5. Рос. газ. – 1999. – 11 авг.
6. Рос. газ. – 1999. – 12 авг.
7. Рос. газ. – 1999. – 14 авг.
8. URL : <http://kremlin.ru/acts/785>

REFERENCES

1. *Konstitutsii zarubezhnykh stran* [Constitutions of Foreign Countries]. Moscow, 2008, pp. 71, 130, 206, 243, 246, 250, 253, 276, 290, 357, 402, 415, 428.
2. Olejnik A. *Terrorizm s pozitsij vooruzhennogo podpol'ya* [Terrorism from a Position of the Armed Underground]. Available at: http://www.rau.ru/observer/№12_2003/12_06.htm.
3. *Rossijskaya gazeta* [Rossijskaya Gazeta]. Dec. 7, 2011.
4. *Nezavisimaya gazeta* [Rossijskaya Gazeta]. Aug.25, 1999.
5. *Rossijskaya gazeta* [Rossijskaya Gazeta]. Aug. 11, 1999.
6. *Rossijskaya gazeta* [Rossijskaya Gazeta]. Aug. 12, 1999.
7. *Rossijskaya gazeta* [Rossijskaya Gazeta]. Aug. 14, 1999.
8. <http://kremlin.ru/acts/785>

Информация об авторе

Павлинов Андрей Владимирович (Москва) – доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Научного центра. Академия управления МВД России (г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8, e-mail: andrey_pavlinov@mail.ru)

Information about the author

Pavlinov, Andrey Vladimirovich (Moscow) – Doctor of Law, Ass. Professor, Leading Researcher, Research Center. Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs (Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh st., 8, Moscow, e-mail: andrey_pavlinov@mail.ru)