



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

10.7256/1999-2807.2013.04.2

В.М. Редкоус

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ОФИЦИАЛЬНОГО ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Анализ российского законодательства в области обеспечения национальной безопасности показывает возрастание роли профилактики как правового средства предупреждения совершения правонарушений, а также ее становление в качестве самостоятельного вида мер административно-предупредительного характера, имеющих собственные правовую основу применения, процессуальное обеспечение и влекущих определенные правовые последствия.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» противодействие терроризму — деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по: а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (*профилактика терроризма*); б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма¹. Видно, что профилактика терроризма является важнейшей составной частью противодействия терроризму. Аналогичный подход применен в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в п. 2 ст. 1 которого дается определение противодействия коррупции². В соответствии с п. 39 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

до 2020 г. «обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу будут также способствовать повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений»³.

Это говорит о том, что понятие «профилактика»: 1) активно используется законодателем как самостоятельная стадия противодействия определенному социально-опасному, противоправному виду деятельности, что создает предпосылки для расширения правового поля ее использования, в том числе и в области административно-правового регулирования; 2) может рассматриваться и как вполне самостоятельный вид государственной деятельности в области правоохраны, и как соответствующее направление деятельности (функция) государственных органов⁴.

Объявление официального предупреждения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, предусматривается ст. 13.1 Федерального закона

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2006. — № 11. — Ст. 1146.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. I). — Ст. 6228.

³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. — 2009. — № 20. — Ст. 2444.

⁴ См.: Куракин А.В. Административное право: проблемы и перспективы развития. — М., 2013.

от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»⁵, которая называется «Применение органами федеральной службы безопасности мер профилактики». Кроме объявления официального предостережения, к мерам профилактики, применяемым органами федеральной службы безопасности, относится внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ. Принят и действует Приказ ФСБ РФ от 2 ноября 2010 г. № 544 «Об объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности»⁶.

С учетом такой постановки проблемы — недопущения действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности — можно говорить и о расширении содержания *криминологической политики*, основу которой составляет деятельность государства в сфере предупреждения преступности⁷. Расширение содержания криминологической политики произошло за счет более широкого включения в систему методов предупреждения преступности объявления официального предостережения. Можно сделать вывод, что благодаря официальному предостережению получило дополнительное развитие такое направление современной криминологической политики как *предупреждение преступности в области обеспечения национальной безопасности*.

Как мера профилактики, предостережение применялось КГБ СССР на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 декабря 1972 г. «О применении органами государственной безопасности предостережения как меры профилактического воздействия», в соответствии с которым органы государственной безопасности были вправе объявлять гражданам официальное предостережение. Вместе с тем, указанный правовой акт не был опубликован⁸. Закон

СССР от 16 мая 1991 г. № 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР» в п. 11 ст. 14 предусматривал возможность «осуществлять профилактику преступлений, расследование которых отнесено законом к ведению органов государственной безопасности. В случаях, предусмотренных законодательством, официально предостерегать граждан о недопустимости совершения противоправных действий, с последующим уведомлением об этом прокурора»⁹. Перед распадом СССР официальное предостережение как мера принудительного воздействия, применявшаяся органами государственной безопасности к гражданам, была легализована на законодательном уровне и получила четкую правовую основу. В последующих нормативных правовых актах, регулировавших деятельность органов государственной безопасности России, официальное предостережение не предусматривалось.

Таким образом, возвращение института официального предостережения в правовое поле деятельности органов федеральной службы безопасности следует расценивать как важный элемент совершенствования их компетенции, в ходе реализации которой комплексно используются все меры — оперативные, правоохранительные и административные — для обеспечения безопасности РФ, делает справедливый ввод Д.Н. Кулишов¹⁰.

Существование ряда взаимосвязанных нормативных правовых актов, регулирующих относительно однородную область общественных отношений, связанных с объявлением органами федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, устанавливающих правовое положение субъектов названных отношений, порядок реализации ими своих обязанностей и прав дает основание говорить о *существовании одноименного самостоятельного комплексного правового института*, основу которого составляют нормы административного права, реализуемые в тесной взаимосвязи с нормами уголовного и уголовно-процессуального права, устанавливающими подведомственность органов службы федеральной службы безопасности в области дознания и предва-

⁵ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269.

⁶ Рос. газета. 2010. 17 ноября.

⁷ Лопашенко Н.А. Криминологическая политика. В кн.: Российская правовая политики: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М.: Изд-во НОРМА, 2003. С. 383.

⁸ Правовое положение советских органов государственной безопасности (историческая справка). — М., 1991. — С. 24.

⁹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1991. — № 22. — Ст. 630.

¹⁰ Кулишов Д.Н. Защита прав граждан при объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения // Закон и право. — 2013. — № 3. — С. 106.

рительного следствия¹¹. Признание существования данного института дает дополнительные аргументы в пользу формирования *права национальной безопасности* как самостоятельной комплексной отрасли российского права¹².

Лексический анализ слова «предостережение» показывает, что оно является производным от слова «предостеречь», что означает «заранее предупредить о необходимости остережиться, остерегаться»¹³. Слово «официальный» означает «исходящий от правительства или администрации, диктуемый их законами, правилами»¹⁴. В юридическом аспекте *официальность* объявления органами федеральной службы безопасности предостережения означает: объявление официального предостережения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственно-властные полномочия по обеспечению национальной безопасности; реализацию органами федеральной службы безопасности в рамках административной деятельности части своей компетенции профилактической направленности; четкое следование установленной процедуре объявления официального предостережения; соблюдение гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина уполномоченными должностными лицами органов федеральной службы безопасности, объявляющими официальное предостережение; соответствующее документационное оформление официального предостережения.

Институт официального предостережения аккумулирует в себе охранительное и регулирующее действие таких важнейших принципов обеспечения национальной безопасности, как: соблюдение и защита прав и сво-

бод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения политических, организационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности. Эффективность официального предостережения также зависит от реализации таких основных принципов организации и деятельности органов федеральной службы безопасности, как: гуманизм; конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

Основная цель официального предостережения — недопущение совершения лицом преступления в сфере обеспечения национальной безопасности посредством применения органами федеральной службы безопасности превентивных профилактических мер, что предотвращает нанесение ущерба безопасности РФ, и служит свидетельством действенности такого важнейшего принципа государственного управления, каким является *гуманизм*. Это также позволяет говорить о существовании *воспитательной функции* официального предостережения.

Предостережение как мера государственного и административного принуждения все активнее используется в пределах предоставленной компетенции различными государственными органами РФ: органами прокуратуры¹⁵, антимонопольным органом¹⁶. Возрастают и охранительная, и регулирующая роль предостережения, являющегося как средством профилактики совершения правонарушений, так и средством, обеспечивающим положительное правомерное поведение субъекта в связи с возможностью наступления для него неблагоприятных последствий за нарушение установленных правил поведения. Перспективным направлением совершенствования института вынесения предостережений является усиление именно их регулирующей роли, что требует ее более четкого закрепления в российском законодательстве.

Институт официального предостережения используется и в деятельности органов национальной безопасности государств — участников Содруже-

¹¹ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954; Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4921.

¹² Идею о необходимости выделения права национальной безопасности поддерживают многие российские и зарубежные ученые. Подробнее: Чеканов В.Е. Некоторые проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: науч.-практ. комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. — М.: Эксмо, 2006. — С. 219; Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. пособ. для студентов вузов. — М., 2008. — 255 с.; Липкан В. Основы права национальной безопасности // Право Украины. — 2009. — № 2. — С. 110, 114; и др.

¹³ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. — М.: Азбуковник, 1999. — С. 580.

¹⁴ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Указ. соч. — С. 485.

¹⁵ Ст. 6 («Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности») Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3031; — Ст. 25.1 («Предостережение о недопустимости нарушения закона») Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. — № 8. — Ст. 366.

¹⁶ Ст. 25.7 («Предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства») Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (ч. I). — Ст. 3434.

ства Независимых Государств¹⁷. Так, КГБ Республики Беларусь вправе объявлять *официальное предупреждение о недопустимости незаконных действий*, которое является индивидуальной профилактической мерой, применяемой в случае совершения лицами правонарушений, не влекущих уголовной ответственности, но могущих причинить вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан и перерасти в преступления, отнесенные законодательными актами Республики Беларусь к ведению органов государственной безопасности¹⁸.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики *официальное предупреждение* — мера профилактического воздействия, имеющая целью повышение эффективности общепредупредительного действия уголовного и административного законодательства, а также воспитание у граждан, в отношении которых применяется официальное предупреждение, сознательного, основанного на понимании общественной опасности своих действий, воздержания от их совершения в дальнейшем¹⁹.

В соответствии с абз. 11 ст. 8 Закона Украины от 26 декабря 2002 г. № 374-IV «О контрразведывательной деятельности»²⁰ с целью предупреждения, своевременного выявления и пресечения разведывательных, террористических и иных противоправных посягательств на государственную безопасность Украины органы и подразделения Службы безопасности Украины, осуществляющие контрразведывательную деятельность, по её результатам при необходимости проводят профилактику правонарушений в сфере государственной безопасности; при выявлении в ходе этой работы лиц, нуждающихся в предупредительном воздействии, объявляют им *официальное предупреждение о недопустимости противоправного поведения*.

¹⁷ Редкоус В.М. Институт официального предупреждения в административной деятельности национальных органов безопасности государств-участников СНГ // Закон и право. — 2010. — № 4. — С. 57-60.

¹⁸ Приказ КГБ Республики Беларусь от 2 апреля 1998 г. № 33 «Об утверждении Положения о порядке вынесения официального предупреждения о недопустимости незаконных действий» (с посл. изм. и доп.). URL: <http://www.busel.org/texts/cat1xn/id5bwleev.htm> (дата обращения: 02.12.2012).

¹⁹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 18 марта 2011 г. № 110 «Об утверждении Инструкции о порядке объявления органами национальной безопасности Кыргызской Республики официального предупреждения» // URL: <http://www.gov.kg/?p=548&lang=kg> (дата обращения: 02.12.2012).

²⁰ Закон Украины от 26 декабря 2002 г. № 374-IV «О контрразведывательной деятельности» // Ведомости Верховной Рады. — 2003. — № 12. — Ст. 89.

Следует отметить относительную схожесть порядка применения официальных предупреждений (предупреждений) органами национальной безопасности государств СНГ, установленных национальными нормативными правовыми актами. Однако существуют и различия, на которые следует обратить внимание. Так, например, в ряде государств СНГ существует практика информирования прокурора об объявлении официального предупреждения уже по факту его объявления, что дает органам национальной безопасности не только больше автономии в реализации данной профилактической меры, но и повышает их ответственность за обоснованность ее применения. В качестве положительного момента следует отметить большую процессуальную урегулированность процесса вызова физического лица в орган национальной безопасности для объявления официального предупреждения.

Положения нормативных правовых актов, отражающие основные аспекты правового регулирования объявления официального предупреждения в государствах СНГ, можно представить в виде следующей таблицы.

Анализ положений нормативных правовых актов государств СНГ позволяет определить ряд направлений для совершенствования российского законодательства в данной области. Это касается следующих моментов:

- необходимости разъяснения гражданину, которому объявляется официальное предупреждение, о сущности его конкретных действий, создающих условия для совершения преступлений;
- конкретизации участия прокурора в процедуре объявления официального предупреждения;
- возможности учета факта объявления официального предупреждения в уголовном судопроизводстве в случае совершения лицом, которому официальное предупреждение было объявлено, соответствующего преступления;
- рассмотрения возможности объявления официального предупреждения гражданину, действия которого создают угрозу для совершения административного правонарушения²¹, и т.д.

Объявление органами федеральной службы безопасности официального предупреждения связано с реализацией ими одноименного права, закрепленного в п. «г. 2)» ч. 1 ст. 13 («Права органов федеральной службы безопасности») Федерального закона от

²¹ Это предложение следует признать достаточно спорным, но требующим постановки в плане развития теории административного права, административного процесса и правового положения органов федеральной службы безопасности. Прим автора.

<p>Приказ ФСБ РФ от 2 ноября 2010 г. № 544 «Об объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности»</p>	<p>Приказ Комитета государственной безопасности Республики Беларусь от 2 апреля 1998 г. № 33 «Об утверждении Положения о порядке вынесения официального предупреждения о недопустимости незаконных действий»</p>	<p>Постановление Правительства Кыргызской Республики от 18 марта 2011 г. № 110 «Об утверждении Инструкции о порядке объявления органами национальной безопасности Кыргызской Республики официального предостережения»</p>
<p><i>Официальное предостережение</i> может объявляться физическому лицу при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности в целях предупреждения совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов безопасности. Объявленные официальные предостережения являются обязательными для исполнения</p>	<p><i>Официальное предупреждение о недопустимости незаконных действий</i> является индивидуальной профилактической мерой, применяемой в случае совершения лицами правонарушений, не влекущих уголовной ответственности, но могущих причинить вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан и перерасти в преступления, отнесенные законодательными актами Республики Беларусь к ведению органов государственной безопасности. Официальное предупреждение о недопустимости незаконных действий как одна из мер государственного воздействия имеет целью необходимость непосредственного предупреждения возможных правонарушений, либо их устранения лицами, допустившими несоответствующее требованиям закона поведение, а также воспитание у граждан, в отношении которых применяется предупреждение, сознательного, основанного на понимании общественной опасности своих неправильных поступков воздержания от их совершения в дальнейшем</p>	<p><i>Официальное предостережение</i> — мера профилактического воздействия, имеющая целью повышение эффективности общепредупредительного действия уголовного и административного законодательства, а также воспитание у граждан, в отношении которых применяется официальное предостережение, сознательного, основанного на понимании общественной опасности своих действий, воздержания от их совершения в дальнейшем. Официальное предостережение может объявляться гражданам при отсутствии оснований для привлечения к уголовной или административной ответственности.</p>
<p><i>Основанием для объявления официального предостережения</i> являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений: проявляющих вовне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление; образующих приготовление к преступлениям небольшой и средней тяжести либо непосредственно направленных на совершение таких преступлений при отсутствии признаков покушения</p>	<p><i>Основанием для объявления официального предупреждения</i> являются проверенные органами государственной безопасности сведения в отношении лиц, совершающих или готовящих деяния, могущие причинить вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан и перерасти в преступления, отнесенные к ведению органов государственной безопасности законодательными актами Республики Беларусь</p>	<p><i>Официальное предостережение может применяться</i> при наличии достаточных данных, свидетельствующих о совершении гражданами антиобщественных действий, противоречащих интересам национальной безопасности, либо при наличии достаточных сведений о реально готовящихся противоправных деяниях против интересов национальной безопасности. <i>Основанием для объявления официального предостережения</i> являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях граждан, создающих условия для совершения преступлений, проявляющих вовне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление.</p>

В случае вручения сотрудниками органа безопасности официального предостережения физическому лицу лично официальное предостережение вручается ему под расписку на втором экземпляре, с указанием даты вручения. При отказе физического лица, которому вручается официальное предостережение, от проставления росписи сотрудником органа безопасности на втором экземпляре делается соответствующая запись. В этом случае текст официального предостережения зачитывается физическому лицу, а первый экземпляр оставляется у него. Если при вручении официального предостережения лично физическому лицу присутствовали приглашенные уполномоченным руководителем представители государственных органов, организаций или общественности, то об этом на втором экземпляре сотрудником органа безопасности делается запись с указанием фамилий, имен и отчеств приглашенных, а также реквизитов документов, удостоверяющих их личность. Физическому лицу разъясняется его право обжаловать официальное предостережение в вышестоящий орган безопасности, прокуратуру или суд.

Лицу, которому выносится официальное предупреждение, разъясняется сущность его деяний, противоречащих государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, послуживших основанием для вынесения официального предупреждения, и то, что подобные поступки в дальнейшем, если оно не сделает надлежащих выводов, могут привести к преступлению. Ему разъясняется также, что в случае совершения им преступления, наносящего ущерб интересам государственной безопасности, протокол о вынесенном официальном предупреждении будет приобщен к уголовному делу. Предупреждаемому лицу разъясняется право на обжалование действий органа, вынесшего официальное предупреждение.

Гражданам, которым объявлено официальное предостережение, должно быть разъяснено, что их поведение противоречит интересам национальной безопасности Кыргызской Республики, и если они не сделают надлежащих выводов, может привести к совершению преступления. Ему также разъясняется, что в случае совершения им преступления, материалы об объявленном предостережении будут приобщены к уголовному делу.

3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», где закреплено право органов федеральной службы безопасности «объявлять физическому лицу обязательное для исполнения официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности». В ч. 3 ст. 13.1. Федерального закона «О федеральной службе безопасности» устанавливается обязательность исполнения лицом объявленного ему официального предостережения. Видно, что праву органов федеральной службы безопасности корреспондирована обязанность лица исполнить объявленное ему официальное предостережение.

Это дает основание исследовать отношения «орган федеральной службы безопасности» — «физическое лицо», складывающиеся по поводу объявления официального предостережения, через призму правовых отношений, в которых стороны наделены взаимными обязанностями и правами.

Анализ нормативной правовой базы объявления органами федеральной службы безопасности официального предостережения позволяет сделать вывод о том, что соответствующее правовое отношение, возникающее, с

одной стороны, между органами федеральной службы безопасности, и с другой стороны, между физическим лицом, которому объявляется официальное предостережение, носит административно-правовой характер. Для этого правового отношения характерны все черты, присущие административно-правовым отношениям²²:

1) возникает в сфере государственного управления, так как область обеспечения национальной безопасности является важнейшей областью государственного управления (реализации исполнительной власти);

²² В современной административно-правовой литературе выделяют следующие характерные черты административно-правовых отношений: 1) возникают в процессе (в сфере) государственного управления; 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (или орган исполнительной власти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию; 3) характеризуются отношениями власти-подчинения и юридическим неравенством сторон; 4) возникают для решения задач и осуществления функций управления в целях удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений; 5) имеют организующее начало; 6) отличаются особым правовым режимом обеспечения законности и своей правовой защиты (как правило, речь идет о трех способах – административном, судебном и прокурорском). Подробнее: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – С. 111-112.

2) имеет в качестве обязательного субъекта конкретный орган федеральной службы безопасности, руководитель (или его заместитель) которого уполномочен объявлять официальное предостережение, действующий от имени государства, реализующий свою управленческую компетенцию и представляющий публично-правовой интерес, а именно — недопущение действий, создающих условия для совершения преступлений;

3) характеризуются отношениями власти-подчинения и юридическим неравенством сторон, что проявляется, прежде всего, в наделении органов федеральной службы безопасности правом объявлять официальное предостережение, и установления для физического лица обязанности исполнения вынесенного официального предостережения;

4) возникают для решения задач обеспечения национальной безопасности и осуществления органами федеральной службы безопасности своих функций в данной сфере управления в целях удовлетворения публичных интересов по инициативе органов федеральной службы безопасности;

5) отличаются особым правовым режимом обеспечения законности и своей правовой защиты (как правило, речь идет о трех способах — административном, судебном и прокурорском). В ст. 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» прямо указано, что официальное предостережение может быть обжаловано в суд и органы, указанные в ст. 6 настоящего Федерального закона²³.

Ярко выраженное организующее начало в его государственно-управленческом понимании для рассматриваемого нами отношения не характерно.

Содержание ст. 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» свидетельствует о том, что анализ официального предостережения необходимо проводить и с позиций иных отраслей российского права, прежде всего: конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального.

С позиций *конституционного права* требуют анализа вопросы: защиты прав и свобод человека и гражданина; правомерности применения ограничений прав и свобод человека и гражданина в процессе оперативно-служебной деятельности органов федеральной службы безопасности; защиты прав и свобод человека и гражданина институтами конституционного права.

С позиций *уголовного права* необходимо, прежде всего, осуществить анализ составов преступлений, до-

знание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности; института оснований для привлечения к уголовной ответственности; института стадий совершения преступлений; института оконченных и неоконченных преступлений; института условий для совершения преступлений.

С позиций *уголовно-процессуального права* необходим анализ института возбуждения уголовного дела и отказа в возбуждении уголовного дела, подследственности органов федеральной службы безопасности, а также связанных с этим правоотношений.

С позиций *гражданского и гражданско-процессуального права* требуют разработки вопросы, связанные: с обжалованием в судебном порядке объявленного физическому лицу официального предостережения; с возмещением возможно причиненного лицу вреда действиями должностных лиц органов федеральной службы безопасности.

Влияние названных отраслей права на административно-правовое регулирование официального предостережения ставит ряд вопросов перед административно-правовой наукой.

Так, для развития административно-правовой теории интересен вопрос об основаниях официального предостережения, объявляемого органами федеральной службы безопасности.

По мнению автора, можно говорить о *нормативном, фактическом и процессуальном основаниях для объявления органами федеральной службы безопасности официального предостережения.*

Нормативное основание для объявления официального предостережения — это система норм, устанавливающих: место официального предостережения в системе мер профилактики, применяемых органами федеральной службы безопасности; составы преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности; круг субъектов, имеющих право принимать решение об объявлении официального предостережения²⁴, а также процедуру объявления официального предостережения²⁵.

²³ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269.

²⁴ Перечень категорий руководителей органов федеральной службы безопасности, уполномоченных объявлять официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, закреплен в Приложении № 2 к приказу ФСБ России от 2 ноября 2010 г. № 544.

²⁵ Приказ ФСБ России от 2 ноября 2010 г. № 544.

Фактическим основанием для объявления официального предостережения является наличие достаточных и предварительно подтвержденных сведений о действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, а также отсутствие оснований для его привлечения к уголовной ответственности, что закреплено в ч. 3 ст. 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

Процессуальным основанием для объявления официального предостережения является решение руководителя органа федеральной службы безопасности или его заместителя, уполномоченных объявлять официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, об объявлении физическому лицу официального предостережения.

При этом следует иметь в виду, что для объявления органами федеральной службы безопасности официального предостережения необходимо, чтобы имели место все три основания и именно в такой последовательности.

В п. 3 Приказа ФСБ России от 2 ноября 2010 г. № 544 сказано, что «основанием для объявления официального предостережения являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений: проявляющих вовне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление; образующих приготовление к преступлениям небольшой и средней тяжести либо непосредственно направленных на совершение таких преступлений при отсутствии признаков покушения». Содержание этого пункта свидетельствует о том, что в нем речь идет о конкретизированном фактическом основании для объявления официального предостережения.

Физические лица, которым может быть объявлено официальное предостережение, преимущественно являются гражданами РФ, но могут быть и иностранными гражданами и лицами без гражданства. В таком случае при принятии решения об объявлении им официального предостережения необходимо учитывать особенности их правового положения в соответствии

с Российским законодательством²⁶, а также нормами международного права.

Дальнейшего научного анализа требует понятие «*обязательность исполнения официального предостережения*». По логике, обязательность исполнения официального предостережения должна выражаться в полном отказе физического лица от продолжения совершения действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, что требует соответствующего подтверждения. В этой связи за органами федеральной службы безопасности необходимо закрепить право осуществлять контроль за лицами, которым было объявлено официальное предостережение, с целью недопущения совершения последними действий, создающих условия для совершения преступлений и могущих перерасти в окончательное преступление.

Достаточно открытым остается вопрос о *правовых последствиях объявления официального предостережения органами федеральной службы безопасности*.

Отдельным пунктом научных исследований должны стать *сроки совершения различных процессуальных действий при объявлении официального предостережения*.

В теории административного права неизбежно встанет вопрос, к какой группе мер административного принуждения следует отнести официальное предостережение? Достаточно подробно классификация мер административного принуждения проанализирована А.И. Каплуновым, который пишет, что «... по способу охраны правопорядка ведущие специалисты в области административного принуждения выделяют следующие группы мер административного принуждения: меры административного предупреждения; меры административного пресечения; административно-восстановительные меры; меры административной ответственности; меры административно-процессуального обеспечения»²⁷.

Автор разделяет мнение тех ученых (Л.Л. Попов, А.П. Шергин, Ю.М. Козлов, Ю.Н. Стариков и др.), которые выделяют в системе мер административного принуждения меры административного предупреждения. По их мнению, отмечает А.И. Каплунов, мерами пред-

²⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

²⁷ Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 271, 275.

упреждения являются разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий²⁸. При таком подходе к определению мер административного предупреждения официальное предостережение вполне вписывается в данную группу мер, так как оно направлено на предупреждение совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности. Преступление является разновидностью правонарушения, а иными вредными последствиями можно считать угрозы безопасности, которые возникают в результате действий данного физического лица. Поэтому, по мнению автора, есть все основания отнести объявление официального предостережения к группе мер административного предупреждения.

И.В. Панова в своей монографии обосновывает следующую классификацию мер административного принуждения: 1) контрольно-предупредительные: а) меры административного принуждения, применяемые в силу государственной необходимости; б) контрольно-предупредительные меры (учетно-регистрационного характера); 2) административного пресечения; 3) процессуального обеспечения; 4) восстановительные; 5) административного наказания. Данный вид административного процесса охватывает правоприменительную деятельность юрисдикционного (правоохранительного), принудительного характера публичной администрации. Содержательная сторона административно-юрисдикционного процесса направлена на разбирательство споров; применение мер административного и дисциплинарного принуждения и осуществление деятельности по исполнению судебных решений²⁹.

Если встать на позицию И.В. Пановой, то объявление официального предостережения следует отнести к группе контрольно-предупредительных мер, к подгруппе мер административного принуждения, применяемых в силу государственной необходимости.

Сложность и противоречие в понимании юридической характеристики официального предостережения может заключаться в том, что юридический факт, вызвавший применение официального предостережения, при другом развитии обстоятельств мог бы превратиться в юридический спор³⁰ и вызвать при-

менение мер юридической ответственности, прежде всего уголовной. Поэтому целесообразно исследовать общественные отношения, возникающие по поводу официального предостережения, на предмет наличия юридического спора. Однако следует учитывать, что законодательство не предусматривает элемента составительности при объявлении официального предостережения, сам процесс достаточно императивен. Это компенсируется предоставленной физическому лицу возможностью обжалования и обращения в органы прокуратуры.

В плане дальнейшего развития науки административного права официальное предостережение должно рассматриваться не только как мера административного предупреждения, но и как мера профилактики, которая осуществляется при помощи административно-правовых средств.

Говоря о профилактике, В.А. Бодренков пишет, что «в нормативных актах и научной литературе ... выделяли два направления профилактической деятельности органов государственной безопасности и органов внутренних дел — общепрофилактическую и индивидуально-профилактическую работу. Общепрофилактические меры предусматривали широкий комплекс организационно-политических, агентурно-оперативных, правовых, политико-воспитательных мероприятий, направленных на упреждение преступного воздействия, устранения причин криминальных посягательств, недопущения возникновения условий, которые могут быть использованы для осуществления преступной деятельности. Частная профилактика подразумевала воспитательное воздействие на лиц, совершивших антиобщественные поступки, во взаимодействии с трудовыми коллективами, общественными организациями, семьей, использованием средств массовой информации. Частная профилактика могла быть и негласной. Немало вреда нанесла дискредитация самого термина «профилактика» как применявшейся органами государственной безопасности меры воздействия на политических противников имевшегося в СССР строя, указывает В.А. Бодренков³¹.

Профилактическая деятельность может осуществляться и иными участниками общественных отношений в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности³².

²⁸ Там же. – С. 271.

²⁹ Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. 3-е изд., пересмотр. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. – С. 126-127.

³⁰ См., напр.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. – М.: Изд-во РУДН, 2005. – С. 15-56; и др.

³¹ Бодренков В.А. Проблемы оперативно-розыскного обеспечения предупреждения совершения преступлений: монография. – М., 2009. – С. 25.

³² См., напр.: Ястребова А.И. Опыт США в сфере охраны общественного порядка. Особенности деятельности общественных организаций, формируемых по районному принципу // Закон и право. – 2011. – № 5. – С. 47-48.

Профилактическая деятельность органов государственной безопасности регламентировалась исключительно закрытыми нормативными актами. О роли профилактики в деятельности органов национальной безопасности говорит в своей работе С.Л. Саржан, определяя правоохранительную деятельность как форму реализации правоохранительной функции государства, которая включает и *профилактику* совершения противоправных деяний³³.

*С учетом этого официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством России к ведению органов федеральной службы безопасности, следует отнести к индивидуальной, частной профилактике, осуществляемой органами федеральной службы безопасности*³⁴.

Объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, имеет ярко выраженный *процессуальный характер*, и может быть представлено в виде нескольких последовательно сменяющих друг друга стадий. Стадии следуют одна за другой и предыдущая подготавливает последующую. Стадия — это относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата. Каждая стадия характеризуется прежде всего специфической непосредственной целью, направленной на достижение главной цели процессуальных действий. На каждой стадии специфичны состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные), совершаются

разные действия. Анализ административных процессов позволяет сделать вывод, что в них имеются как минимум три стадии: анализ ситуации, подготовка и принятие административного акта, исполнение данного акта³⁵. На каждой стадии специфичны: состав субъектов правоотношений; собираемая и используемая информация; составляемые документы; принимаемые решения (промежуточные, окончательные)³⁶. Содержание этих стадий раскрыто в Приказе ФСБ РФ от 2 ноября 2010 г. № 544.

С учетом этого необходимо продолжит анализ *процессуальных аспектов* объявления органами федеральной службы безопасности официального предостережения. Общий порядок объявления официального предостережения установлен в ст. 13.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности». Так как официальное предостережение, объявляемое органами федеральной службы безопасности, мы отнесли к группе мер *административного предупреждения*, то процедура объявления официального предостережения должна рассматриваться как *самостоятельная административное производство в рамках административно-процессуальной деятельности органов федеральной службы безопасности*.

Также, по мнению автора, необходим анализ объявленного официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности как определенной разновидности *актов применения права*. Официальное предостережение является индивидуальным правоприменительным актом, принятым органами федеральной службы безопасности в пределах своей компетенции, и для него характерны все основные признаки данной группы актов управления.

Д.Н. Кулишов справедливо отмечает, что объявление официального предостережения требует *тщательного соблюдения законности*, недопущения нарушения прав и свобод человека и гражданина³⁷. По мнению автора, это достигается, прежде всего: четким правовым регулированием данного вида административной деятельности органов федеральной службы безопасности как на уровне федерального закона, так и

³³ Саржан С.Л. Правоохоронні відносини за участю Служби безпеки України // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 74-79.

³⁴ В научной литературе предлагаются определения индивидуальной профилактики преступлений. Например, В.А. Плешаков под ней понимает «деятельность государственных и негосударственных органов, общественных организаций и их представителей по выявлению лиц, от которых можно ожидать совершения преступления, оказанию воздействия на них и окружающую среду с целью позитивной коррекции поведения этих лиц, ликвидации либо нейтрализации криминогенных факторов, действующих в данной среде». Подробнее: Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник для студентов вузов / под ред. В.Я. Кикотя, С.Я. Лебедева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 125.

³⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2004. – С. 553.

³⁶ Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. – М.: НОРМА, 2008. – С. 201.

³⁷ Кулишов Д.Н. Указ. соч. – С. 107.

на подзаконном уровне; обоснованностью объявления официального предостережения; гласным характером применения официального предостережения; альтернативностью применения (органы федеральной службы безопасности только могут объявлять официальное предостережение, то есть решение о целесообразности его объявления принимается с учетом большого круга обстоятельств); установлением перечня категорий руководителей органов федеральной службы безопасности и их заместителей, уполномоченных объявлять официальное предостережение; участием прокурора в процедуре объявления официального предостережения; четкостью процессуального оформления объявления официального предостережения; возможностью обжалования в судебном и административном порядке в соответствии с законодательством РФ; профессиональной подготовкой сотрудников, объявляющих официальное предостережение; контролем и надзором за правомерностью объявления официального предостережения, и рядом иных.

С учетом современных административно-правовых позиций требует рассмотрения проблема *административного усмотрения*³⁸ при принятии решения об объявлении официального предостережения. В ч. 3 ст. 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» прямо говорится, что органы федеральной службы безопасности *могут* объявлять этому лицу обязательное для исполнения официальное предостережение. О каких-либо иных альтернативных вариантах решения ситуации, когда есть достаточные и предварительно подтвержденные сведения о действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, и при отсутствии оснований для его привлечения к уголовной ответственности, данный Федеральный закон не говорит.

В теоретико-правовой плоскости необходимо разрабатывать вопрос об *эффективности официального предостережения*, объявляемого органами федеральной службы безопасности. В.Г. Афанасьев, раскрывая содержание эффективности как возможности достижения наибольших результатов при наименьших затратах людских, материальных и финансовых ресурсов, отмечает, что эффективным с социальной точки зрения является тот процесс, который обеспечивает функционирование и развитие общественной системы, способствует решению социальных задач, стоящих

перед обществом³⁹. Такое понимание эффективности в принципе является общепризнанным и рассматривается как исходное в отечественной юридической литературе, отмечает Н.П. Мышляев⁴⁰.

С учетом этого, по мнению автора, необходимо разрабатывать *теоретическую модель основных параметров эффективности официального предостережения*, объявляемого органами федеральной службы безопасности. Не претендуя на полноту разработки данного вопроса, к основным параметрам эффективности официального предостережения, объявляемого органами федеральной службы безопасности, следует отнести: а) законность, базирующуюся на точном и единообразном понимании и соблюдении требований нормативных правовых актов в данной области всеми уполномоченными органами федеральной службы безопасности, их должностными лицами и сотрудниками, а также на достаточных и предварительно подтвержденных сведениях о действиях физического лица, создающих условия для совершения указанных преступлений, и при отсутствии оснований для его привлечения к уголовной ответственности; б) четкую постановку цели профилактики в виде объявления физическому лицу официального предостережения и ее реальное, подтвержденное результатами контроля, достижение; в) сохранение в тайне форм и методов деятельности органов федеральной службы безопасности, которые носят негласный, конспиративный характер, и не должны раскрываться при применении органами гласных административных мер; г) комплексность использования сил и средств органов федеральной службы безопасности (административных, оперативных, оперативно-технических и иных); д) ресурсную и организационную обеспеченность объявления официального предостережения; е) качество проведения мероприятий по объявлению официального предостережения (по времени, месту, форме объявления); ж) положительное воздействие официального предостережения не только на профилактируемого, но и на окружение; з) отсутствие обжалований официальных предостережений; и) количество объявленных официальных предостережений за отчетный промежуток времени.

Таким образом, наделение органов федеральной службы безопасности полномочиями по объявлению официального предостережения свидетельствует об

³⁸ Подробнее: Купреев С.С. Современные проблемы теории административного права: монография. – М.: NOTA BENE, 2012. – С. 145-156.

³⁹ Афанасьев В.Г. Об интенсификации развития социального общества. – М., 1969. – С. 24.

⁴⁰ Мышляев Н.П. О некоторых концептуальных основах определения эффективности профилактики административных правонарушений // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 306.

их активном участии в решении задач обеспечения национальной безопасности всей совокупностью оперативных и административных средств. Институт официального предостережения затрагивает целый

комплекс проблем административного права, поэтому разработка административно-правовых основ его объявления будет способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки.

Библиографический список:

1. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. — М.: Изд-во РУДН, 2005.
2. Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. — М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004.
3. Кулишов Д.Н. Защита прав граждан при объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения // Закон и право. — 2013. — № 3.
4. Куракин А.В. Административное право: проблемы и перспективы развития. — М., 2013.
5. Лопашенко Н.А. Криминологическая политика. В кн.: Российская правовая политики: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М.: Изд-во НОРМА, 2003.
6. Мышляев Н.П. О некоторых концептуальных основах определения эффективности профилактики административных правонарушений // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.
7. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. 3-е изд., пересмотр. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011.
8. Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. пособ. для студентов вузов. — М., 2008.

References (transliteration):

1. Zelentsov A.B. Administrativno-pravovoy spor: voprosy teorii: monografiya. — M.: Izd-vo RUDN, 2005.
2. Kaplunov A.I. O klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhde-niya // Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye problemy. — M.: YuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2004.
3. Kulishov D.N. Zashchita prav grazhdan pri ob'yavlenii organami fede-ral'noy sluzhby bezopasnosti ofitsial'nogo predosterezheniya // Zakon i pravo. — 2013. — № 3.
4. Kurakin A.V. Administrativnoe pravo: problemy i perspektivy razvitiya. — M., 2013.
5. Lopashenko N.A. Kriminologicheskaya politika. V kn.: Rossiyskaya pravovaya politiki: kurs lektsiy / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. — M.: Izd-vo NORMA, 2003.
6. Myshlyayev N.P. O nekotorykh kontseptual'nykh osnovakh opredeleniya effektivnosti profilaktiki administrativnykh pravonarusheniy // Admi-nistrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye pro-blemy. M.: YuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2004.
7. Panova I.V. Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii: monografiya. 3-e izd., peresmotr. — M.: Norma: INFRA-M, 2011.