К.В. Тарасов

СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ, ВЕДАЮЩИХ ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКИМ СОТРУДНИЧЕСТВОМ С ЗАРУБЕЖНЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ

В отечественной юридической науке в структуре военного законодательства по признаку единства регулирования общественных отношений и объему нормативно-правового материала традиционно выделяются довольно крупные и относительно самостоятельные правовые институты государственных органов, наделенные полномочиями в отдельных сферах обеспечения обороноспособности страны, в том числе в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Основой подобной классификации являются нормы Конституции и законодательства, закрепляющие соответствующие полномочия органов государственной власти Российской Федерации. Так, например, ранее отечественные ученые сходились во мнении, что руководство государственными органами и органами военного управления, наделенными полномочиями, в том числе в указанной области, осуществляют высшие органы государственной власти и управления СССР – Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР, Президент СССР, Совет Министров СССР[1].

Согласно пункту «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации, вопросы определения порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества отнесены к ведению Российской Федерации. Справедливо полагать, что в данной области государственной деятельности глава Российского государства, Федеральное Собрание, Правительство России, высшие судебные органы Российской Федерации могут выступать в качестве высших органов государственной власти России в том смысле, что они возглавляют деятельность соответствующих органов законодательной, исполнительной и судебной власти по формированию и проведению политики Российского государства в данной области.

[1] См.: Военная администрация: Учебник. М., 1980. С. 75–76; *Казанчев Ю.Д.* Компетенция Президиума Верховного Совета СССР в области руководства Вооруженными Силами: Сб. статей. № 13. М., 1977. № 13. С. 142.

Из числа указанных в ст. 11 Конституции органов, осуществляющих в Российской Федерации государственную власть, Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» полномочиями в исследуемой области наделяет только президента и правительство. В военно-юридической научной литературе по данной проблематике указанные органы государственной власти объединяются в группу субъектов государственного управления, образующих один из элементов системы военно-технического сотрудничества[1].

Вместе с тем существует точка зрения, что положения указанного Федерального закона не в полной мере отражают, детализируют и конкретизируют те положения Конституции Российской Федерации, в которых закрепляются основные полномочия других органов государственной власти, в частности, российского парламента. По мнению профессора В.В. Кудашкина, Федеральное Собрание вправе осуществлять контроль в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, основываясь на положениях Конституции, закрепляющих полномочия Федерального Собрания по образованию в целях осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Счетной палаты (п. 4, ст. 101); реализации права законодательной инициативы (ст. 104); принятию и одобрению соответствующих федеральных законов, в том числе по вопросу федерального бюджета, составной частью которого являются статьи по экспортной части государственного оборонного заказа (ст. 105, 106); ратификации и денонсации соответствующих международных договоров (ст. 106)[2].

Представляется, что отсутствие в Федеральном законе «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» достаточно полной регламентации полномочий всех органов государственной власти России во многом объясняется новизной для нашей страны правовых институтов президентства, парламента, Конституционного Суда, других такого рода органов,

---

[1] См.: *Федорченко В.Н.* Президентский тип системы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами // Российский военно-правовой сборник. № 1. 2004; *Кудашкин В.В.* Государственное регулирование торговли продукцией военного назначения с иностранными государствами. СПб., 2003; *Рыбас А.Л.* Стратегический анализ мирового рынка вооружений и обеспечение национальной безопасности России. М., 1999; *Чемезов С.В.* Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами: опыт организационного управления. М., 2001.

[2] См.: *Кудашкин В.В.* Правовое регулирование военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. М., 2003. С. 214.

которые еще недавно с классовых позиций подвергались резкой критике советской наукой как крайне реакционные органы буржуазного государства[1].

Роль соответствующих институтов в зарубежных странах также рассматривалась применительно к обеспечению обороноспособности страны и осуществлению военно-технического сотрудничества. Предметом военно-технического сотрудничества с иностранными государствами являются поставки российской продукции военного назначения в иностранные государства, с помощью которых государства-импортеры укрепляют свою обороноспособность, повышают боеготовность вооруженных сил и укрепляют безопасность. Соответственно, научно обоснованные положения об укреплении обороноспособности государства относятся к военной науке, а вопросы правового регулирования указанных поставок – к предмету военного права[2].

Как известно, считалось, что значительно расширенные военные полномочия президента США носят дискриминационный характер и используются американскими правящими кругами не для защиты собственной территории США, а для ведения войн в случае реального или мнимого нападения[3].

В России, на наш взгляд, еще не завершен процесс формирования системы органов государственной власти Российской Федерации, наделенных полномочиями в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Поэтому справедливо считать, что развитие современной системы органов государственной власти России, наделяемых полномочиями в данной области, во многом определяются необходимостью обеспечения демократического организационно-правового единства системы военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, которая, в соответствии с требованиями Федерального закона № 114, включает в себя:

а) органы государственной власти лице президента и правительства и подчиненные им федеральные органы исполнительной власти в лице, прежде всего, Федеральной службы по военно-техниче-

[1] См., напр.: Марксизм-ленинизм о войне и мире. М., 1968. С. 128–147; Война и армия / Под ред. Д.А. Волкогонова. М., 1977. С. 41–48; *Мишин А.А.* Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1976. С. 268; Государственное право буржуазных и освободившихся стран / Под ред. Б.А. Стародубского, В.Е. Чиркина. М., 1986. С. 71 и др.

[2] См.: *Кудашкин В.В.* Правовое регулирование военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. С. 44.

[3] См.: *Мишин А.А., Власихин В.А.* Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 91.

скому сотрудничеству, призванной осуществлять функции по контролю и надзору в данной области[1], а также Министерства обороны Российской Федерации, на которое в соответствии с Указом Президента от 16 августа 2004 г. № 1082 возложены функции координации и контроля деятельности данной Федеральной службы[2];

б) субъекты военно-технического сотрудничества с иностранными государствами – российские организации – разработчики и производители продукции военного назначения, получившие в установленном порядке право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, а также государственные посредники в лице федерального государственного унитарного предприятия «Рособоронэкспорт», действующего в соответствии с Уставом, утвержденным Указом Президента от 6 января 2001 г. № 8[3].

В основе демократического единства как в целом системы органов государственной власти Российской Федерации, так и в частности – системы таких органов, наделенных полномочиями в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, лежат положения ст. 3 Конституции, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Свою волю на предоставление органам государственной власти Российской Федерации властных полномочий в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами народ выражает в ходе выборов и референдумов, которые, как справедливо отмечает академик Б.Н. Топорнин, «составляют основу легитимности президента и парламента»[4].

Компромиссный характер формулировки ст. 10 Основного закона России о сочетании единства власти с ее разделением, отмечаемый авторами Комментария к Конституции Российской Федерации 1993 г., может усматриваться только в случае рассмотрения единства власти с точки зрения ее концентрации в руках одного органа государственной власти России и исключается в случае рассмотрения такого единства на уровне народовластия прямого или представительного[5]. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «разделение властей требует единства государственной политики, единства действий

---

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2004. № 34. Ст. 3539.

[2] Там же. Ст. 3538.

[3] Там же. 2001. № 2. Ст. 165.

[4] *Топорнин Б.Н.* Разделение властей и парламентаризм: Сб. статей. М., 1992. С. 29.

[5] См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 81.

всех ветвей по принципиальным вопросам общественного развития»[1].

Кроме этого, в основе единства указанной системы лежат положения названного Федерального закона, что, во-первых, все вопросы, связанные с таким сотрудничеством, находятся в исключительном ведении органов государственной власти Российской Федерации (ст. 2); во-вторых, государственное регулирование в данной области осуществляется методами, обеспечивающими реализацию государственной монополии в области военно-технического сотрудничества (ст. 5). Согласно пункту 2 ст. 4 указанного Федерального закона, государственная монополия на деятельность в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами обеспечивается: осуществлением исключительных полномочий органов государственной власти Российской Федерации в данной области; введением разрешительного порядка экспорта и импорта продукции военного назначения; регламентированием такого сотрудничества в соответствии с военно-политическими и экономическими интересами Российской Федерации; проведением единой государственной политики в области формирования внешнеторговых цен на продукцию военного назначения; обеспечением бюджетного финансирования экспорта и импорта продукции военного назначения, осуществляемых во исполнение международных обязательств России[2].

Следует отметить, что в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами о единстве органов государственной власти России можно также говорить применительно к организационно-правовой взаимосвязанности полномочий, которыми они наделяются в данной области. Так, например, представляется, что закрепленные в ст. 5 указанного Федерального закона полномочия Президента Российской Федерации, связанные с принятием решения об установлении, приостановлении, прекращении, возобновлении военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и определением порядка его осуществления, могут быть реализованы только в соответствии с принципами, закрепленными в ст. 4 этого закона и обязывающими, в частности, главу Российского государства осуществлять такого рода деятельность только при соблюдении международных договоров о нераспространении ядерного оружия, сокращении вооружения и разоружении, запрещении и уничтожении химического, биологического и других видов оружия массового поражения, а также международных обязательств Российской Федерации в области контроля за экспортом продукции военного на-

[1] *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 145.
[2] См.: СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3610.

значения, товаров и технологий двойного назначения. Как известно, в соответствии с требованиями п. «г» ст. 106 Конституции, международные договоры Российской Федерации подлежат ратификации и денонсации Федеральным Собранием в форме федерального закона.

Об этом свидетельствует и практика международно-правовой деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. В качестве примера можно привести соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами – участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. Российская Федерация ратифицировала настоящее Соглашение Федеральным законом от 29 ноября 2001 г. № 159-ФЗ с оговоркой, что оно вступает в силу для России 14 января 2002 г.[1]

Необходимость обеспечения предусмотренного в ст. 7 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» государственного контроля со стороны органов государственной власти Российской Федерации за соответствием деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами в данной области, и субъектов такого сотрудничества федеральному законодательству, целям и принципам государственной политики в данной области, объясняется также возможностями внеправового воздействия на государственных служащих соответствующих государственных органов в лице, прежде всего, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, со стороны предприятий различных форм собственности, заинтересованных в получении в установленном порядке прав на осуществление в области международных отношений деятельности, связанной с разработкой и производством, вывозом и ввозом, поставкой или закупкой продукции военного назначения[2].

Единство системы органов государственной власти Российской Федерации, наделенных полномочиями в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, обеспечивается также за счет единства и организационно-правовой взаимосвязанности полномочий подчиненных им соответствующих федеральных органов исполнительной власти и субъектов указанного сотрудничества[3]. В этой связи заслуживает внимания точка зрения, что в системе во-

---

[1] См.: СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 746.

[2] См.: *Кудашкин В.В.* Соотношение императивного и диспозитивного регулирования внешнеторговых сделок в сфере военно-технического сотрудничества с иностранными государствами // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 8.

[3] См.: *Кудашкин В.В.* Правовое регулирование военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. С. 214.

енно-технического сотрудничества выделяют две подсистемы: во-первых, управляющую – подсистему органов государственной власти Российской Федерации; во-вторых, управляемую – подсистему подчиненных им соответствующих федеральных органов исполнительной власти и субъектов указанного сотрудничества.

Указанные органы и субъекты входят в единую систему военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, что обязывает их хорошо представлять, как работает государственный аппарат, как принимаются военно-политические решения, как функционирует механизм выполнения конституционных прерогатив органов государственной власти Российской Федерации, реализуются федеральные законы, регулирующие общественные отношения в данной области. От всех этих факторов во многом зависит успех деятельности по продвижению на мировой рынок российской продукции военного назначения, что, несомненно, является, мощным стимулом развития отечественного оборонно-промышленного комплекса, создает материальные предпосылки для обеспечения национальной безопасности России и сохранения статуса великой державы.

Таким образом, Россия располагает сегодня стройной системой органов государственной власти, ведающих военно-техническим сотрудничеством с зарубежными государствами; государственное руководство Российской Федерации имеет четкое представление о возможностях субъектов военно-технического сотрудничества с иностранными государствами осуществлять деятельность, связанную с разработкой, производством, поставкой или закупкой, вывозом и ввозом продукции военного назначения, а также координирует ее в зависимости от изменений военно-политической обстановки и основных направлений государственной политики.